

urbanistica

INFORMAZIONI



Bologna, 18 novembre 2022

■ Il cantiere per la RIFORMA **urbanistica** e una nuova legge di PRINCIPI FONDAMENTALI per il **governo del territorio** ■ Sistema delle **conoscenze** e delle **valutazioni** nella pianificazione, rapporti con la programmazione ■ **Suolo e servizi ecosistemici** negli STRUMENTI di pianificazione urbanistica ■ Per un ridisegno dei **rapporti** tra piani **settoriali** e piani territoriali e urbanistici ■ NATURA e CONTENUTI della pianificazione territoriale ■ Strumenti di **pianificazione urbanistica** ■ Punti fermi per l'aggiornamento degli **standard urbanistici** ■ Disciplina della PEREQUAZIONE e delle **compensazioni** urbanistiche. **Fiscalità** urbanistica. Disciplina degli **accordi** pubblico-privato; convenzioni ■ **Democrazia** del PIANO e del progetto ■

305 s.i.

Rivista bimestrale
Anno L
Settembre-Ottobre
2022
ISSN n. 0392-5005
Edizione digitale
€ 10,00

50
anni
1972-2022

INU
Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a ufficio posta Roma - Romanina per la restituzione al mittente previo addebito.
Poste Italiane S.p.A. Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 - DCB - Roma

INU XXXI CONGRESSO NAZIONALE

Bologna, 18 novembre 2022

**Rivista bimestrale urbanistica
e ambientale dell'Istituto
Nazionale Urbanistica**
Fondata da Edoardo Salzano

Direttrice scientifica
Carolina Giaimo

Vicedirettore
Vittorio Salmoni

Redazione nazionale
Francesca Calace, Emanuela Coppola,
Carmen Giannino, Elena Marchigiani,
Franco Marini, Stefano Salata,
Sandra Vecchietti, Ignazio Vinci

Segreteria di redazione
Valeria Vitulano

Progetto grafico
Luisa Montobbio (DIST/Polito)

Impaginazione
Viviana Martorana, Valeria Vitulano

Immagine in IV di copertina
Gosia Turzeniecka, *Block*

**305 special issue
XXXI Congresso Inu**
a cura di Carolina Giaimo
Anno L
Settembre-Ottobre 2022
Edizione digitale
Euro 10,00

Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU

Andrea Arcidiacono, Marisa Fantin,
Paolo Galuzzi, Carlo Gasparrini,
Carolina Giaimo, Carmen Giannino,
Giancarlo Mastrovito, Luigi Pingitore,
Marichela Sepe, Comune di Ancona,
Regione Emilia-Romagna, Regione
Piemonte
Componente dei Presidenti di
Sezione e secondi rappresentanti:
Francesco Alberti (Toscana 2° rap.),
Carlo Alberto Barbieri (Piemonte
e Valle d'Aosta), Alessandro Bruni
(Umbria), Domenico Cecchini
(Lazio), Claudio Centanni (Marche),
Camilla Cerrina Feroni (Toscana),
Marco Engel (Lombardia), Sandro
Fabbro (Friuli Venezia Giulia),
Isidoro Fasolino (Campania 2° rap.),
Gianfranco Fiora (Piemonte e Valle
d'Aosta 2° rap.), Laura Fregolent
(Veneto), Luca Imberti (Lombardia
2° rap.), Francesco Licheri
(Sardegna), Giampiero Lombardini
(Liguria), Roberto Mascarucci
(Abruzzo e Molise), Francesco
Domenico Moccia (Campania),
Domenico Passarelli (Calabria),
Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise
2° rap.), Francesco Rotondo (Puglia),
Francesco Scorza (Basilicata),
Michele Stramandinoli (Alto Adige),
Michele Talia (Lazio 2° rap.), Simona
Tondelli (Emilia-Romagna 2° rap.),
Anna Viganò (Trentino), Giuseppe
Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti
(Emilia-Romagna).

Componenti regionali del comitato scientifico

Abruzzo e Molise: Donato Di Ludovico
(coord.), donato.diludovico@gmail.com
Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)
Basilicata: Piergiuseppe Pontrandolfi
(coord.), piergiuseppe.pontrandolfi@
gmail.com
Calabria: Giuseppe Caridi (coord.),
giuseppe.caridi@alice.it
Campania: Giuseppe Guida (coord.),
Arena A., Berruti G., Gerundo C., Grimaldi
M., Somma M.
Emilia-Romagna: Simona Tondelli
(coord.), simona.tondelli@unibo.it
Fiuli Venezia Giulia: Sandro Fabbro
Lazio: Chiara Ravagnan (coord.), chiara.
ravagnan@uniroma1.it, Poli I., Rossi F.
Liguria: Franca Balletti (coord.),
francaballetti@libero.it
Lombardia: Iginio Rossi (coord.), iginio.
rossi@inu.it
Marche: Roberta Angelini (coord.),
robbyarch@hotmail.com, Vitali G.
Piemonte: Silvia Saccomani (coord.)
silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it,
La Riccia L.
Puglia: Giuseppe Milano e
Giovanna Mangialardi (coord.),
ingegnereregiossepemilano@gmail.
com, giovanna.mangialardi@poliba.it,
Maiorano F., Mancarella J., Paparuso O.,
Spadafina G.
Sardegna: Roberto Barracu (coord.)
Sicilia: Giuseppe Trombino (coord.)
Toscana: Leonardo Rignanese (coord.),
leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F.,
Nespolo L.
Trentino: Giovanna Ulrici
Umbria: Beniamino Murgante (coord.),
murgante@gmail.com
Veneto: Matteo Basso (coord.), mbasso@
iuav.it



Associato all'Unione
Stampa Periodica Italiana

Registrazione presso il Tribunale della
stampa di Roma, n.122/1997

Editore

INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni

F. Sbetti (presidente),
G. Cristoforetti (consigliere),
D. Di Ludovico (consigliere),
D. Passarelli (consigliere),
L. Pogliani (consigliere),
S. Vecchietti (consigliere).

Servizio abbonamenti

Monica Belli
Email: inued@inuedizioni.it

Redazione, amministrazione e pubblicità

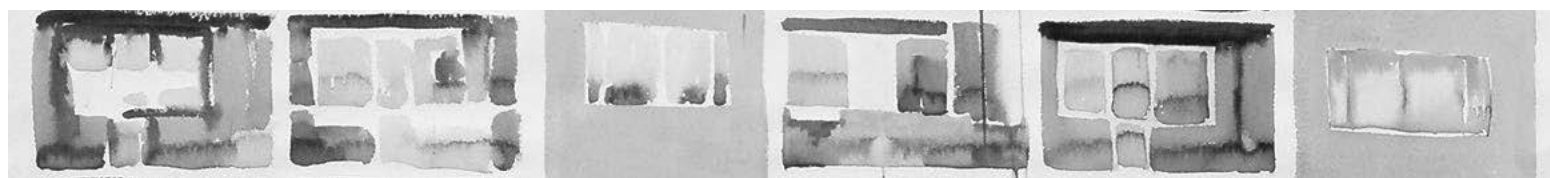
Inu Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
http://www.inuedizioni.it

INTRODUZIONE

- 5 Catalepton. I materiali del XXXI Congresso Inu**
Carolina Giaimo

APERTURE

- 6 Tra passato e futuro**
Stefano Stanghellini
- 8 Le prospettive dell'urbanistica riformista in una complessa fase di transizione**
Michele Talia
- 12 Una legge di principi per la transizione ecologica del progetto urbanistico**
Andrea Arcidiacono
- 15 Oltre la pandemia e verso il XXXI Congresso. Mutamenti organizzativi nel solco della tradizione**
Francesco Domenico Moccia
- 19 Il bilancio dell'Inu di fronte alle sfide del cambiamento**
Simona Tondelli
- 21 Le attività dell'Inu tra continuità e innovazione**
Domenico Passarelli
- 23 Il laboratorio Inu Giovani e la "quarta generazione di urbanistica"**
Luana Di Lodovico
- 26 I 90 anni dell'Istituto nazionale di urbanistica: un accumulo di conoscenze e riflessioni**
Patrizia Gabellini
- 29 Urbanpromo: uno strumento per indagare la realtà**
Gianni Biagi
- 33 Il Rapporto dal Territorio e il dibattito congressuale**
Pierluigi Properzi, Simone Ombuen, Donato Di Ludovico
- 35 Le attività editoriali di Inu Edizioni 2019-2022**
Francesco Sbeti



GRUPPI DI LAVORO TEMATICI

Il cantiere Inu per la legge di principi sul governo del territorio

- 39 I principi fondamentali del governo del territorio**
Francesco Domenico Moccia, Michele Talia
- 43 Sistema delle conoscenze e delle valutazioni nella pianificazione, rapporti con la programmazione**
Carmen Giannino, Simone Ombuen
- 46 Suolo e servizi ecosistemici nella pianificazione urbanistica**
Andrea Arcidiacono, Simona Tondelli
- 49 Per un ridisegno dei rapporti tra piani settoriali e piani territoriali e urbanistici**
Carlo Gasparrini, Rosario Pavia
- 52 Natura e contenuti della pianificazione territoriale**
Valeria Lingua, Francesca Moraci
- 55 Gli strumenti di pianificazione urbanistica**
Carlo Alberto Barbieri, Patrizia Gabellini
- 58 Punti fermi per l'aggiornamento degli standard urbanistici**
Carolina Giaimo, Laura Ricci, Marichela Sepe
- 61 Disciplina della perequazione e delle compensazioni urbanistiche. Fiscalità urbanistica. Disciplina degli accordi pubblico-privato (e del convenzionamento)**
Paolo Galuzzi, Stefano Stanghellini
- 64 La democrazia del piano e del progetto**
Gilda Berruti, Raffaella Radoccia

GLI EVENTI PREPARATORI DEL XXXI CONGRESSO INU

- 67 Manifesto per l'urbanistica e principi e contenuti essenziali della proposta di legge nazionale**
Milano, 16 giugno 2022
- 71 Semplificazione e governo del territorio. La pianificazione territoriale e urbanistica alla prova del PNRR**
L'Aquila, 16 luglio 2022
- 75 Stato/Regioni nel governo del territorio**
Napoli, 7 novembre 2022

ATTIVITÀ E CONTRIBUTI DELLE SEZIONI REGIONALI INU

Sezione Abruzzo e Molise

- 79 Tentativi incerti di legislazione e assenza di pianificazione in Abruzzo e Molise**
Donato Di Ludovico, Roberto Mascarucci, Luciano De Bonis, Giovanni Ottaviano, Emilio Ntarelli

Sezione Alto Adige-Südtirol

- 81 La nuova legge provinciale territorio e paesaggio**
Pierguido Morello

Sezione Basilicata

- 85 Dalla Basilicata: una prospettiva per un programma di azioni nei territori marginali**
Francesco Scorza

Sezione Calabria

- 88 L'attività dell'Inu Calabria nell'attuale gestione. Verso il XXXI Congresso nazionale**
Domenico Passarelli

Sezione Campania

- 91 Sezione Campania. Momenti di disseminazione di pianificazione integrata e responsabilità ecologica**
Francesco Domenico Moccia

Sezione Emilia-Romagna

- 93 La nuova fase di pianificazione in Emilia-Romagna**
Sandra Vecchietti

Sezione Friuli Venezia Giulia

- 96 La centralità della strategia della rigenerazione territoriale**
Sandro Fabbro

Sezione Lazio

- 98 Per aggiornare il Piano di Roma**
Romina D'Ascanio, Domenico Cecchini, Enrico Lorusso, Simone Ombuen, Marco Tamburini

Sezione Liguria

- 100 Il modello di pianificazione in Liguria. Rigenerazione urbana, nuovi standard, area vasta e ambiente: tentativi di innovazione**
Giampiero Lombardini



Sezione Lombardia

103 **Un triennio alla rincorsa della complessità attraversando la pandemia**

Marco Engel

104 **Laicizzare non rottamare la pianificazione urbanistica**

Fortunato Pagano

Sezione Marche

106 **Il ruolo delle tematiche innovative nella nuova legge regionale delle Marche sul governo del territorio**

Claudio Centanni, Viviana Veschi, Alessio Piancone, Roberta Angelini

Sezione Piemonte e Valle d'Aosta

109 **Tra bilanci e prospettive. Pianificazione e governo del territorio in Piemonte e Valle d'Aosta**

Carlo Alberto Barbieri, Silvia Saccomani, Ilario Abate Daga, Benedetta Giudice, Chantal Treves

Sezione Puglia

113 **Tra riqualificazione edilizia, rigenerazione urbana e la necessità di una nuova Lur anche la Puglia attende la legge di principi**

Francesca Calace, Francesco Rotondo

Sezione Sardegna

115 **On the road. Un percorso col territorio**

Francesco Licheri, Alessandra Casu

Sezione Sicilia

117 **Una nuova legge urbanistica da sperimentare nella ripartenza post pandemica**

Giuseppe Trombino

Sezione Toscana

119 **Il governo del territorio in Toscana, tra tradizione, sperimentalismo e sguardo al futuro**

Consiglio direttivo Inu Toscana

Sezione Trentino

122 **Sguardi retró per un futuro equo e sostenibile. L'impegno della Sezione Trentino**

Anna Viganò

Sezione Umbria

124 **L'Umbria un laboratorio in evoluzione. Dalla programmazione alla pianificazione, dalla riqualificazione alla rigenerazione**

Alessandro Bruni

Sezione Veneto

126 **Una riforma a partire dai territori: il caso Veneto**

Consiglio direttivo Inu Veneto

XXXI Congresso Inu Bologna, 18.11.2022

La riforma urbanistica e una nuova legge di principi per il governo del territorio

9.30 **Apertura XXXI Congresso**

Sandra Vecchietti, Presidente Sezione INU Emilia Romagna
Simona Tondelli, Prorettrice Università di Bologna

10.00 **Saluti istituzionali**

Regione Emilia Romagna
Comune di Bologna

10.30 | *Sessione introduttiva*

Relazione generale

Michele Talia, Presidente nazionale INU

Le tappe del percorso congressuale

"Un Manifesto per l'Urbanistica"

Marco Engel, Presidente Sezione INU Lombardia

"Semplificazione e governo del territorio"

Roberto Mascarucci, Presidente Sezione INU Abruzzo e Molise

12.00 **Tavola Rotonda**

coordina **Carlo Alberto Barbieri**, Presidente Sezione INU Piemonte e Valle d'Aosta

Bruno Discepolo, Conferenza delle Regioni

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Luca Vecchi, Presidente ANCI Emilia Romagna e Sindaco di Reggio Emilia

Andrea Massari, Presidente Provincia di Parma e Membro Direttivo UPI

Stefano Betti, Vice Presidente ANCE

Marco Bussone, Presidente UNCEM

Roberto Morassut, Deputato

Paolo Urbani, Giurista, Coordinatore commissione MIMS urbanistica e standard

13:30 - 14:30 *Intervallo*

14.30 | *Sessione pomeridiana*

Passato, presente, futuro dell'impegno riformista

coordina **Stefano Stanghellini**, Presidente onorario INU

I primi novant'anni di una lunga storia

Patrizia Gabellini, Presidente del Comitato Scientifico "INU 90"

I "cluster dell'innovazione": il contributo delle Communities dell'INU al dibattito urbanistico italiano

Carlo Gasparrini, Membro della Giunta esecutiva INU

Il ruolo delle riviste dell'INU nel panorama attuale dell'editoria nazionale

Paolo Galuzzi, Direttore di Urbanistica

Carolina Giaimo, Direttrice di Urbanistica Informazioni

Le letture del cambiamento e dei processi di pianificazione

Pierluigi Properzi, Responsabile scientifico Rapporto dal Territorio INU

Ricerca e formazione degli urbanisti al centro delle iniziative dell'Istituto

Andrea Arcidiacono, Vice Presidente INU

16.30 **Tavola Rotonda**

coordina **Francesco Domenico Moccia**, Segretario nazionale INU

Angela Barbanente, Presidente SIU

Emilio Campana, Direttore Dipartimento Ingegneria, ICT e tecnologie per l'Energia e i Trasporti del CNR

Sabina De Luca, Forum Disuguaglianze Diversità

Laura Fregolent, Presidente Sezione INU Veneto

Laura Mariani, CGIL

Giorgio Martini, PON Città Metropolitane

Francesco Miceli, Presidente CNAPPC

Francesco Sbeti, Presidente INU Edizioni

18.00 **Chiusura del XXXI Congresso**

Michele Talia, Presidente nazionale INU

con **Luana Di Lodovico**, coordinatrice INU Giovani

Markus Hedorfer, Presidente ASSURB

Francesco Rotondo, Presidente Sezione INU Puglia

Catalepton. I materiali del XXXI Congresso Inu

Carolina Giaimo

Il tema al centro del XXXI Congresso dell'Inu ha radici lontane, che affondano negli anni della sua storia repubblicana: il continuo proporre la necessità della riforma della L 1150/42. Nel lungo tempo che ci separa dall'approvazione della legge che istituisce il sistema di pianificazione italiano – durante i quali, altresì, vi è stata l'importante modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 –, si sono susseguiti tentativi di riforma organica, riforme ponte o parziali o settoriali, controriforme: tutti provvedimenti integrativi che si sono successivamente spesso rivelati insufficienti (o che sono stati dichiarati incostituzionali) e che ci consegnano, oggi, un ordinamento giuridico obsoleto e assai debole per la pianificazione quale attività fondamentale del governo del territorio, con la conseguente scarsa efficacia degli strumenti che utilizza. Non riformare l'urbanistica è stata, naturalmente, una precisa volontà e scelta politica dei governi e delle maggioranze parlamentari che si sono susseguite nel tempo e che, di fatto, ha tolto efficacia alla pianificazione nella correlazione tra obiettivi perseguiti e risultati raggiunti, mettendone a rischio la stessa legittimità.

Un nuovo governo nazionale si è appena insediato (ottobre 2022) e il rinnovato auspicio è che la legge di principi sul governo del territorio entri nell'agenda politica poiché il Paese ne ha assoluto bisogno per attuare le strategie di transizione e innovazione attivate col PNRR.

L'urbanistica e la pianificazione devono essere messe nelle condizioni di funzionare, perché un nuovo modello di pianificazione e sviluppo adatto alle sfide climatiche, ambientali, sociali ed economiche della contemporaneità post-pandemica non può affermarsi in un contesto giuridico, tecnico e culturale superato e rispetto al quale l'efficacia anche della migliore legge regionale non è garantita senza la legge nazionale sui principi fondamentali del governo del territorio che ne costituisca un condiviso telaio di riferimento.

In tal senso, il XXXI Congresso Inu (Bologna 2022) si configura come rilevante momento di interfaccia dell'Istituto rispetto al poliedrico contesto 'esterno' che si intende sollecitare al fine di condividere le proposte tecniche e culturali che sono state definite. Anche in questa occasione il pubblico a cui l'Inu si rivolge, in funzione dei contenuti elaborati e delle finalità che ci si prefigge di perseguire, è ampio e intercetta diverse tipologie di soggetti: istituzioni, enti e organizzazioni della pubblica amministrazione a tutti i livelli, privati e del terzo settore, del mondo del lavoro e di quello economico e imprenditoriale, gli urbanisti, le università e i cittadini.

Infatti, come ogni Congresso, anche il XXXI è un'occasione di incontro e confronto di significativa rilevanza, che intende riunire un ampio spettro di soggetti e persone per approfondire e dibattere temi

culturali, politici, sociali e associativi.

Ne consegue che, anche per quanto riguarda la *location* del Congresso sono stati scelti un territorio, una città e una sede operativa (Bologna, spazio DumBo - Distretto urbano multifunzionale) che consentano di massimizzare l'accessibilità del pubblico interessato, facendo convergere lo svolgimento di tutte le attività all'interno della sede prescelta.

In supporto al Congresso, *Urbanistica Informazioni* no. 305 *special issue* costituisce una sorta di contenitore – *catalepton* – da utilizzare come un ipertesto che racconta in maniera concisa le molteplici iniziative, temi ed eventi che sono stati attivati, per tipologia di attività. Pertanto il numero speciale di UI 305 si compone di quattro parti:

- le *Aperture*, di profilo istituzionale, che restituiscono il telaio complesso delle branche operative attraverso le quali l'Inu sviluppa le attività statutarie quale istituto di alta cultura e coordinamento tecnico, finalizzato a promuovere l'urbanistica e l'edilizia, la pianificazione e il governo sostenibile del territorio, diffondendo e valorizzandone i principi e favorendone l'applicazione;
- le elaborazioni dei *Gruppi di lavoro tematici* (istituiti con deliberazione del Consiglio direttivo nazionale dell'Inu del 19 marzo 2022), rappresentative di quel cantiere della riforma che l'Inu ha da tempo avviato attorno alla definizione dei possibili contenuti di una legge di principi sul governo del territorio, ove sono esplicitate le argomentazioni a supporto di nuovi paradigmi della pianificazione;
- gli *Eventi preparatori* del XXXI Congresso, illustrativi – seppur sinteticamente – del percorso plurale e a 'tappe' che ha portato all'affinamento di temi, contenuti e interpretazioni della proposta culturale congressuale;
- le *Attività e contributi delle Sezioni regionali Inu*, che documentano la ricchezza della struttura organizzativa e dell'elaborazione dell'Istituto, fondata sulla circolarità di sguardi e approcci, contemporaneamente di scala regionale e nazionale.

È una impostazione che intende favorire una consultazione dell'intera opera che consenta al lettore di scegliere il canale da cui accedere ai contenuti. Nel numero speciale di UI 305 sono raccolti 44 contributi originali elaborati per il XXXI Congresso Inu, realizzati, complessivamente, da oltre 60 autori, espressione della qualità e del profilo plurale delle elaborazioni sviluppate in tale occasione.

Nell'anno in cui ricorre il cinquantenario della fondazione, ancora una volta *Urbanistica Informazioni* si offre come piattaforma aperta di riflessione e documentazione di 'tutto quanto accade sul territorio', dando voce all'Istituto che si presenta al suo XXXI Congresso. ■

Tra passato e futuro

Stefano Stanghellini

I Congressi dell'Inu sono sempre stati un crogiuolo di più cose: l'aspirazione dell'Istituto a contribuire a riformare il quadro giuridico dell'urbanistica, la sua volontà di affermare nuove idee nella pianificazione del territorio e della città, l'elaborazione di politiche urbane adeguate alle insorgenti necessità, la spinta verso l'avanzamento dell'urbanistica in chiave multidisciplinare, ma anche la presenza di dinamiche interne tendenti al cambiamento della *leadership* politico-culturale. A seconda del particolare momento storico vissuto dal Paese e del contingente stato dell'Istituto, questi elementi si sono combinati fra loro in modo sempre diverso, cosicché ogni congresso ha avuto un proprio specifico impatto sul mondo esterno e nella vita interna.

Nella storia dell'Istituto certamente i congressi più vibranti sono stati quelli in cui l'impegno profuso nell'elaborare un progetto di riforma della pianificazione e gestione urbanistica è coinciso con la presenza di un contesto politico e istituzionale attraversato da forti istanze di cambiamento. E la proposta riformista dell'Inu talvolta è intervenuta, con vigore, nel conflitto politico in atto assumendo posizioni molto forti, talaltra ha alimentato, irrobustendoli, processi evolutivi già indirizzati. Congressi emblematici della prima situazione furono, ad esempio, l'VIII Congresso svoltosi a Roma nel 1960 nel quale venne presentato e discusso il "Codice dell'urbanistica", o il XIII, quello del 1972 ad Ariccia, che assunse quale chiave interpretativa della situazione urbanistica d'allora "Lo sfruttamento capitalistico del territorio".

Fra i congressi rappresentativi della seconda situazione ricordo il primo a cui ho preso parte, il XVI. Era il 1979 ed a Taranto l'Istituto focalizzò il proprio impegno culturale su "La pianificazione territoriale e urbana e la riforma delle autonomie". Ma soprattutto mi preme citare il XXI, cioè quando a Bologna nel 1995 presentammo "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole".

Vi sono stati poi congressi nei quali l'analisi della situazione nel Paese ha fatto da sfondo al cambiamento della *leadership* interna all'Istituto. Come non ricordare il XII Congresso di Napoli del 1968 su "L'iniziativa urbanistica delle Regioni", in cui il gruppo dirigente storico fu travolto dalla contestazione studentesca; o il XVII Congresso di Genova su "Pianificazione, trasformazioni territoriali: crisi, critica, proposte" in cui - era il 1983 - si concluse il periodo di presidenza di Alessandro Tutino ed iniziarono gli anni della presidenza di Edoardo Salzano; o ancora il più recente XX Congresso che si tenne a Palermo nel maggio 1993 sulle "Politiche urbane" sotto la guida straordinaria dell'allora presidente onorario Giuseppe Campos Venuti.

Dopo dieci congressi, ecco dunque che l'Inu torna a Bologna. E il tema scelto per questo XXXI Congresso - "La riforma urbanistica e

una nuova legge di principi per il governo del territorio" - stabilisce un collegamento ideale con il manifesto culturale del precedente Congresso bolognese; anche se sono passati ventisette anni nel corso dei quali la condizione delle città e del territorio è molto cambiata, e la riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato l'assetto istituzionale del governo del territorio.

Il principale nesso ideale tra i due congressi è dunque la forte finalità riformista cui era allora, ed è oggi, trapiantato l'impegno culturale dell'Istituto.

Allora l'elaborazione dell'Inu ebbe il pregio di porsi in piena sintonia con i principi di riforma della pubblica amministrazione che si stavano realizzando e di relazionarsi ai processi di trasformazione che stavano avvenendo nelle città italiane. Numerose leggi, alcune delle quali in verità controverse, stavano cambiando il modo di operare della Pubblica amministrazione e la stessa gestione urbanistica: la separazione negli enti territoriali della sfera politica da quella tecnico-amministrativa, l'introduzione dell'Isi poi Ici ora Imu, l'elezione del sindaco direttamente dai cittadini, i programmi integrati in variante dello strumento urbanistico generale, e altro ancora.

Il desiderio di lasciarsi alle spalle Tangentopoli e di contrastare le pratiche dell'"urbanistica contrattata" ripristinando i valori etici propri del governo della cosa pubblica, spingeva l'Istituto a farsi promotore di un progetto di riforma del sistema di pianificazione; un progetto riformista intenzionato a proporre una ragionevole soluzione per l'intricata questione del regime giuridico dei beni immobili, a recuperare il valore della pianificazione di fronte alle problematiche poste dalla deindustrializzazione e dalle dismissioni immobiliari, a semplificare e accelerare il processo di formazione del piano regolatore, ad adeguare i contenuti del piano comunale alle nascenti istanze ecologiche.

E la proposta dell'Istituto integrò il processo di cambiamento della Pubblica amministrazione e del Paese allora in corso per gli aspetti peculiari dell'urbanistica. Tant'è che negli anni successivi i suoi contenuti influenzarono in maniera rilevante la legislazione urbanistica di molte Regioni.

Capisaldi di quella proposta erano la co-pianificazione, ossia la cooperazione fra gli enti nella formazione ed approvazione dei piani contrapposta al sistema gerarchico allora vigente, lo sdoppiamento del piano comunale con reciproca distinzione delle dimensioni strutturale e operativa rispetto al piano regolatore onnicomprensivo, la perequazione urbanistica in alternativa al doppio regime immobiliare fatto di attuazioni private e di vincoli espropriativi pubblici, la fiscalità

urbana quale superamento di una fiscalità immobiliare interessata solo all'ammontare del prelievo ed indifferente agli effetti urbani.

Già allora la proposta dell'Inu verteva su una "legge urbanistica" sostitutiva della legge urbanistica fondamentale, la Legge n.1150 del 1942. Oggi il XXXI Congresso si svolge nello stesso anno in cui quella legge compie 80 anni. Come noto, successive leggi nazionali hanno soppresso alcune parti del suo impianto originario e ne hanno modificato altre. Sono sopraggiunte le leggi delle Regioni in materia di tutela ed uso del territorio. Ciò nondimeno quella legge continua ad essere un imprescindibile quadro di riferimento per molti aspetti della pianificazione e gestione urbanistica. Se già nel 1995 se ne auspicava il superamento, a maggior ragione occorre farlo oggi, che l'urbanistica si identifica nella rigenerazione urbana e non più nella regolazione dell'espansione insediativa.

Bisogna farlo anche perché la riforma del Titolo V della Costituzione richiede che lo Stato stabilisca i principi che devono indirizzare ed uniformare l'iniziativa legislativa delle Regioni rispetto alle materie di esclusiva competenza statale. Fra queste, il diritto di proprietà, il sistema fiscale, i diritti sociali. Rimediando così alla confusa situazione creatasi nel corso del tempo sul territorio nazionale con l'introduzione di strumenti e norme urbanistiche diverse da Regione a Regione, da Comune a Comune, fonte anche di numerosissime controversie di varia natura.

A ben vedere, non pare che oggi, nella società e nella pubblica amministrazione, ci siano quei fermenti di cambiamento che si manifestavano nella prima metà degli anni '90. Non c'è più la spinta della rendita urbana ad alimentare la pressione degli investitori immobiliari sulle decisioni urbanistiche delle amministrazioni comunali. E soprattutto, prima la pandemia e le misure restrittive assunte per affrontarla, poi la crisi energetica e l'aumento del costo della vita, hanno proiettato in primo piano, nelle preoccupazioni della società, problemi gravissimi che hanno richiesto e stanno richiedendo urgenti provvedimenti da parte dello Stato. Tant'è che nella recente campagna elettorale la riforma urbanistica non è entrata nei programmi dei partiti politici.

Quindi, rispetto alla tipizzazione dei congressi che all'inizio ho voluto esporre, solo il futuro ci dirà quale sarà stata la collocazione del XXXI. Al momento potremmo limitarci a dire che la proposta dell'Istituto dovrà conquistarsi il consenso politico-istituzionale facendo affidamento soprattutto sulla forza intrinseca dei suoi contenuti. Ma dobbiamo aggiungere che la voce dell'Istituto non resterà isolata. Negli ambienti scientifici e tecnici che si occupano di città e di territorio, ed anche in quelli imprenditoriali, negli ultimi tempi si sono diffusi fermenti riformisti che, nell'insieme, potrebbero concorrere a creare un contesto culturale ed economico favorevole.

L'anno scorso la Società italiana degli urbanisti (Siu) ed il Centro studi urbanistici (Censu) hanno compiuto insieme con l'Inu un percorso di analisi delle legislazioni regionali e di proposta di indirizzi riformisti, i cui risultati furono presentati nel Convegno organizzato dal Censu a Catania con la partecipazione anche dei presidenti dei Consigli nazionali degli Ordini degli Architetti e degli Ingegneri. L'Associazione nazionale costruttori (Ance), anch'essa in un importante Convegno tenutosi a Parma lo scorso maggio, ha presentato il "Decalogo per la rigenerazione urbana", documento che pur scaturendo dall'esperienza e dalla visione del mondo imprenditoriale, possiede molti punti di convergenza con i convincimenti formati nell'Inu.

Parallelamente il Ministro Enrico Giovannini aveva costituito una Commissione di esperti con l'incarico di redigere una proposta di "Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio". Il lavoro della Commissione, imbattutosi nella crisi di

Governo, si è concluso con la consegna al Ministro di un elaborato contenente i principali esiti del lavoro svolto. Si tratta di un documento che rappresenta un utile termine di riferimento per l'avanzamento della riflessione sui contenuti dell'attesa legge.

Del resto, benché i programmi elettorali abbiano trascurato il governo del territorio e l'urbanistica, non c'è dubbio che l'elenco delle questioni che richiedono di essere affrontate in modo organico da una legge nazionale sia molto lungo. Merita richiamarne alcune.

Le due grandi priorità della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo sono universalmente riconosciute. Alcune Regioni le hanno già affrontate nella loro legislazione, ma ora occorre coinvolgere l'intero Paese nel loro perseguimento adeguando la forma giuridica ed i contenuti tecnici del piano comunale. E poiché la leva fiscale è essenziale per promuovere le operazioni di rigenerazione urbana, s'impone anche uno stretto collegamento tra urbanistica e fiscalità.

La perequazione urbanistica è principio ormai generalmente acquisito, ma la sua applicazione e quella degli altri dispositivi incentivanti e compensativi generatori di diritti edificatori necessita di disporre di riferimenti normativi uniformi nell'intero territorio nazionale.

Il diritto di tutti gli italiani a disporre, nelle loro città, di una analoga dotazione di attrezzature sociali e ambientali, chiama in causa lo strumento degli standard urbanistici, da aggiornare all'evoluzione della popolazione e dei suoi bisogni, e da garantire in ogni città.

Vi è poi l'irrisolta questione delle 'pianificazioni separate', inerenti interessi pubblici diversificati che meritano di essere complessivamente valutati e armonizzati nei processi di pianificazione territoriale ed urbanistica. Un sistema decisionale pubblico complessivamente coerente serve per rendere la Pubblica amministrazione più efficiente e per dare certezze alle decisioni che gli investitori devono assumere.

E c'è anche da porre rimedio all'anacronistica situazione di città – fra cui persino alcune classificate come metropolitane – la cui evoluzione è ingabbiata nel disegno di piani regolatori concepiti oltre 40 anni fa, e – sul fronte opposto – a quella di tanti Comuni la cui dimensione demografica è così ridotta da pregiudicare il coinvolgimento dei loro territori in politiche di sviluppo.

Sono dunque tanti e importanti i problemi che chiedono al Governo ed al Parlamento di rivolgere la loro attenzione verso di essi, e quindi di colmare il vuoto legislativo che è seguito alla modifica costituzionale del Titolo V. Anche in questo caso il tempo è misura di una inerzia sconcertante: il vuoto permane da oltre vent'anni.

Ai tanti problemi da affrontare merita aggiungere un'opportunità da sfruttare. I Comuni stanno partecipando ai bandi attraverso i quali lo Stato mette a loro disposizione le risorse del PNRR. Queste risorse, insieme con le altre di origine comunitaria, permetteranno di rinnovare le infrastrutture sociali di molte città. Molti Comuni stanno provvedendo anche a coordinare nello spazio urbano le opere pubbliche previste dai PINQUA, dai piani integrati e dai numerosi bandi.

Tuttavia un limite riscontrabile è la mancata considerazione delle sinergie che si potrebbero stabilire tra gli interventi pubblici e quelli privati, attraverso la valorizzazione delle externalità positive prodotte dai primi. La revisione del PNRR, qualora dovesse concretizzarsi, potrebbe essere l'occasione per sperimentare alcuni elementi anticipatori della futura legge; fra essi la semplificazione procedurale, la collaborazione tra l'amministrazione pubblica e gli operatori economici privati, la fiscalità immobiliare urbana. Al riguardo l'Inu già nei mesi scorsi aveva offerto al precedente Governo una specifica proposta operativa, che meriterebbe di essere ripresa. ■

Le prospettive dell'urbanistica riformista in una complessa fase di transizione

Michele Talia

Scommettere sul futuro

Per effetto di una drammatica successione di eventi che era iniziata nell'anno 2019 con la pandemia, e che è proseguita nel biennio successivo dapprima con la crisi economica determinata dall'aumento dei costi dell'energia, quindi con il manifestarsi di fenomeni atmosferici avversi che segnalavano l'accentuarsi del cambiamento climatico e, infine, con l'esplosione della guerra in Ucraina, il modo in cui siamo abituati a pensare al nostro futuro sembra destinato a cambiare radicalmente. I mutamenti a cui abbiamo assistito hanno infatti messo a nudo la nostra vulnerabilità nei confronti della natura, e di un contesto socio-economico che appariva sempre più imprevedibile e ingovernabile.

Ne consegue pertanto che i tre anni che hanno coinciso con l'intervallo temporale compreso tra il Congresso dell'Inu di Riva del Garda e quello immediatamente successivo di Bologna presentano un saldo particolarmente negativo, e lasceranno ferite nel territorio e nella trama urbana del Paese difficili da rimarginare.¹

Nel nostro peculiare campo di interesse la sfida rappresentata da un futuro che incombe come una minaccia comporta il rischio di una progressiva perdita di reputazione di quei saperi che hanno fino ad oggi contribuito ad alimentare e ad arricchire di significato la valutazione, l'orientamento, il disegno e la regolazione dei processi di trasformazione urbana e territoriale. Per effetto di questa crescente involuzione dei riferimenti cognitivi degli studi di prospettiva, tende ad ampliarsi il *gap* che separa ormai da tempo la rapida corsa delle discipline scientifiche e delle innovazioni tecnologiche, rispetto al percorso ben più lento ed incerto della ricerca in ambito umanistico. Un settore, quest'ultimo, in cui si colloca almeno in parte la nostra disciplina, che non ha dimostrato in molti casi di possedere una capacità critica all'altezza degli avvenimenti e delle linee di tendenza più recenti, e che ha provocato "uno sbilanciamento, una specie di disallineamento nella presa complessiva dell'intelletto contemporaneo sulla realtà" (Schiavone 2022: 21) che non sarà facile recuperare.

Rispetto a questa incompiutezza della nostra riflessione sul cambiamento dovremmo tendere ad un profondo ripensamento della costruzione intellettuale del tempo e del suo divenire, soprattutto per quanto concerne il riconoscimento del potere che abbiamo, come collettività, di rispondere a processi caotici e impetuosi di trasformazione, e della responsabilità, che ogni individuo si assume, di scegliere una evoluzione peculiare del mondo e della società in cui vive (Prigogine 2003: 45).

Gli insegnamenti che la nostra storia ci mette a disposizione

Anche alla luce di queste prime considerazioni dare un senso al nostro tempo può costituire un compito fondamentale, almeno da quando si è diffusa la convinzione che stiamo assistendo ad una improvvisa accelerazione dello sviluppo scientifico, del cambiamento sociale e, più in generale, di quegli accadimenti collettivi che 'fanno' la storia. Perché ciò possa avvenire, e perché la storia possa aiutarci a trasformare il futuro è necessario contare su una rinnovata consapevolezza dell'importanza della posta in gioco, e della necessità di convertire gli effetti, in gran parte negativi, delle straordinarie vicende a cui stiamo assistendo in un nuovo modo di intendere e di organizzare la società, e possibilmente in una nuova cultura di governo del territorio.

Se dunque l'Inu, nell'estate del 2019, ha deciso di promuovere un ciclo di iniziative finalizzate alla celebrazione del suo novantesimo anniversario (1930-2020) che si sarebbe concluso a fine 2021 con l'inaugurazione di una Mostra negli spazi del Maxxi di Roma, eravamo certamente spinti dalla volontà di contribuire al consolidamento del prestigio e della autorevolezza della nostra associazione, e più in generale della cultura della pianificazione nel nostro Paese. Ma con il passare dei mesi abbiamo cominciato a renderci conto che a questo obiettivo più circoscritto era possibile associare una finalità più generale, che riguardava il tentativo ben più ambizioso di ordinare il tempo che ci siamo lasciati alle spalle, rendendolo meno sfocato e più gravido di suggestioni e di conseguenze.

Rivendicando la responsabilità di chi prova a interpretare il passato per alimentare la riflessione sul futuro, ci siamo basati su una 'freccia del tempo' che può essere impiegata alternativamente per interpretare eventi più recenti, sui quali disponiamo di una documentazione molto più ricca, ma la cui interpretazione risente di una insufficiente sedimentazione di teorie maggiormente condivise, oppure per indagare un passato più lontano, che gode di una 'naturale' decantazione di avvenimenti e contributi teorici, ma che si allontana progressivamente dal nostro punto di osservazione, diventando prospetticamente sempre più 'invisibile' (Rovelli 2017).

È piuttosto evidente che il ricorso ad una definizione approssimativa del passato, del presente e degli stessi scenari futuri, se può costituire un riferimento fondamentale per chi prova a ricostruire la freccia del tempo, rischia di rappresentare il mero prodotto di un costruito intellettualistico per quanti intendono privilegiare lo studio degli eventi e il loro disporsi in una successione cronologica.

Non diversamente da quanto accade alla dimensione spaziale, la cui configurazione tende a rivelarsi plurale, asimmetrica e additiva (Lefebvre 1974), anche le declinazioni del tempo si ricompongono incessantemente, rendendo particolarmente complessa l'esperienza del mondo e del suo divenire (Dorato 2013).

Nell'esame compiuto sull'eredità lasciata all'Inu e alla storia del pensiero da personaggi notevoli e da maestri dell'urbanistica che affollano la nostra storia, abbiamo deciso di rifuggire da una visione 'celebrativa', accettando di mettere a confronto i successi e i fallimenti (sicuramente più numerosi) che hanno caratterizzato la nostra storia nella convinzione che da pochi avvenimenti riusciamo ad imparare così tanto come dalle sconfitte. Ne è emersa una ricostruzione del passato che inevitabilmente guarda al futuro, e che sostanzialmente conferma l'importanza del ruolo svolto nel corso del tempo dall'Istituto in rapporto a quello che può e vuole assumere oggi, e a fronte dei profondi cambiamenti già intervenuti o in corso di svolgimento. Qui la natura magmatica del 'tempo' delle idee ha trovato una ulteriore conferma, e con essa la sua capacità di permeare il contributo individuale e, allo stesso modo, risultarne condizionata.

Nel superare i condizionamenti esercitati dalle tradizioni, dalle convenzioni o addirittura dai vincoli che provengono dal non aver mai fatto davvero i conti con il passato, si rivela necessario un cambio di passo che modifichi in profondità la nostra concezione del tempo e dello spazio che abbiamo elaborato, e in cui abbiamo collocato le relazioni fra la natura, gli individui e gli artefatti che l'uomo ha costruito durante la storia della civiltà. E con l'obiettivo, irrinunciabile, di postulare un nuovo patto tra generazioni che non potrà fare a meno di riguardare la nostra stessa disciplina.

Governo del territorio e attuazione del PNRR

A fronte di un approccio emergenziale che nonostante le chance offerte dal PNRR rischia di contrassegnare le iniziative pubbliche, il governo del territorio è probabilmente destinato a rivelarsi un fattore decisivo della transizione verso un nuovo paradigma di sviluppo, nel quale è inevitabile che la città assuma finalmente una rilevanza strategica.

Come abbiamo più volte sottolineato, i nostri insediamenti sembrano interessati ormai da tempo da un cambiamento che, per usare la terminologia gramsciana, ha assunto il carattere dell'interregno, che da un lato sembra preludere ad un progressivo declino della modernità, e dall'altro alla possibile affermazione di un differente scenario, dagli esiti promettenti ma largamente imprevedibili. Il passaggio da un vecchio ordine urbano che si sta disgregando ad un nuovo assetto di cui faticiamo a definire i contorni potrebbe fornire in altri termini la risposta ad esigenze pressanti, quali ad esempio l'esigenza di ospitare un multiforme processo di riorganizzazione della residenza e del lavoro, oppure l'urgenza di compiere quella transizione ecologica a cui chiediamo al tempo stesso di rimettere in equilibrio il bilancio energetico e di rendere più efficace l'azione di contrasto nei confronti del cambiamento climatico.

A tale proposito è utile riprendere in considerazione le osservazioni di Joern Birkmann (Birkmann *et al.* 2010: 637-655), quando ci incoraggiava a vedere nei disastri associati a eventi estremi o a disastri naturali non solo la causa di impatti traumatici per il sistema socio-economico e l'assetto territoriale, ma anche un incoraggiamento a cambiare il modo di pensare e di agire dominante. Seguendo questa sollecitazione è possibile ritenere che il processo di ricostruzione che farà seguito ai molteplici fattori di crisi che abbiamo già passato in rassegna potrà costituire una "*window of opportunity*", che potrebbe

consentirci di affrontare, insieme alla tutela dei cittadini e delle attività economiche più duramente colpite, anche la risoluzione delle criticità e dei ritardi strutturali che affliggono il nostro Paese ormai da troppo tempo.

Nella prospettiva che abbiamo delineato il miglioramento delle condizioni sanitarie e della qualità della vita della popolazione costituisce evidentemente solo il primo passo di un processo ben più ambizioso, che dovrà condurre a una riduzione delle disuguaglianze – che negli ultimi anni si sono ulteriormente aggravate – non solo nelle condizioni di accesso alle dotazioni urbanistiche e al patrimonio culturale, ma anche nel soddisfacimento di una aspirazione generalizzata al benessere psicofisico e alla bellezza.

Se teniamo conto delle risorse straordinarie che accompagneranno l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, possiamo avanzare l'ipotesi che la messa a punto di un'"Agenda urbana nazionale" potrà costituire un primo passo particolarmente significativo, tale da comportare l'individuazione dei temi fondamentali di sviluppo e la selezione delle priorità d'intervento, con un riferimento più specifico alla lotta alla povertà e alla segregazione spaziale e sociale, alle strategie indirizzate a contrastare il cambiamento climatico e demografico, ad azioni mirate per favorire lo sfruttamento delle energie rinnovabili. Nel rivendicare la centralità della questione urbana nelle politiche per la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile, conviene puntare al tempo stesso al rafforzamento del ruolo svolto dalle istituzioni di governo locale come soggetti chiave delle strategie di investimento e del dialogo inter-istituzionale.

Valorizzando fino in fondo i benefici promessi dalle innovazioni tecnologiche, la città si candida per ospitare un programma ambizioso di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, che si propone di contribuire alla decarbonizzazione del sistema produttivo, allo sviluppo dell'economia circolare e al ricorso ad iniziative che ruotano intorno alla rigenerazione urbana e al turismo sostenibile.

Grazie a questo nuovo quadro di riferimento il progetto urbanistico ha il compito di raccogliere le sfide sollecitate dalla preoccupante congiuntura che stiamo attraversando. L'ampliamento dello sguardo e della capacità di analisi che ne consegue è certamente indispensabile se vogliamo avviare la transizione verso un nuovo stile della pianificazione, che si proponga di coinvolgere i soggetti e gli attori delle trasformazioni insediative in un percorso più creativo, e al tempo stesso assai più complesso. E con la possibilità – sia detto per inciso – di mettere in discussione l'attuale profilo del *planner*, che dovrà aggiornare al più presto le sue competenze accettando una differente collocazione nel processo decisionale e nella formazione del piano. Nel nuovo scenario disegnato dal PNRR gli aspetti problematici di questa asimmetria rischiano di compromettere il successo delle iniziative che puntano al superamento dell'emergenza e al rilancio dell'Italia sulla scena globale. Se si vuole assicurare una sostanziale coerenza tra gli obiettivi, così rilevanti e diversi, del Piano (ridurre l'impatto sociale ed economico della pandemia, migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia, sostenere la transizione verde e la digitalizzazione, sviluppare il potenziale di crescita dell'economia creando nuova occupazione) e il macroscopico incremento dei flussi finanziari che si renderanno disponibili, sarà necessario garantire il ricorso ad una regia pubblica integrata, che preveda l'assunzione degli spazi dei beni comuni, delle reti verdi e blu, del sistema delle principali attrezzature e delle dotazioni urbanistiche come grandi infrastrutture collettive, con i quali assicurare la tenuta del Paese, la fornitura e la tutela dei diritti di cittadinanza, il successo delle politiche di rigenerazione urbana e territoriale.

C'è ancora spazio per la disciplina urbanistica?

È difficile negare che la congiuntura attuale, anche per le considerazioni che abbiamo appena richiamato, si caratterizzi per una marcata discontinuità nei confronti di una fase immediatamente precedente, e che si traduce in primo luogo nel passaggio da un sistema di pianificazione tradizionalmente condizionato da una cronica carenza di risorse, ad una stagione (quella del PNRR) che può passare alla storia per un afflusso straordinario di mezzi finanziari molto concentrato nel tempo, e senza poter contare su una presenza significativa di strumenti di governo del territorio.

Sempre per effetto di questa improvvisa alterazione delle condizioni di contesto, il nostro Paese sta abbandonando una situazione caratterizzata complessivamente dalla assenza di politiche pubbliche di respiro nazionale e dalla capacitazione dei soggetti e attori della pianificazione che partecipano alla sperimentazione di esercizi di collaborazione pubblico-privato, per approdare ad un paradigma di intervento a prevalente orientamento pubblicistico, in cui l'ingegneria finanziaria si sovrappone alle procedure e ai riti della pianificazione. È ragionevole supporre che questa improvvisa svolta venga interpretata come una ennesima prova non solo della inutilità della pianificazione, ma anche delle distorsioni introdotte dal mercato. Per effetto di questa evoluzione un medesimo scetticismo potrebbe investire tanto l'urbanistica, quanto l'intero apparato statale e i meccanismi di adattamento spontaneo, che in situazioni fortemente caratterizzate dall'incertezza denunciano tutta la loro inadeguatezza. Ne consegue inevitabilmente che a partire dal funzionamento della amministrazione pubblica, fino alla selezione dei quadri tecnico-amministrativi e alla fungibilità delle competenze tecniche erogate è l'intera operatività dell'apparato pubblico che dovrebbe partecipare alla attuazione del PNRR ad essere messa in discussione.

Per effetto di questa situazione di incertezza è possibile che l'attuazione dei principali interventi che verranno finanziati venga affidata a provvedimenti straordinari non pianificati, e che si finisca per aderire ad una sorta di urbanistica opportunistica che finisce per privilegiare il caso per caso, e per affidarsi alla sperimentazione di tattiche estemporanee tali da valorizzare il 'fiuto' dell'amministratore e/o del *planner*.

È infatti necessario prendere atto che nel corso degli ultimi anni la fiducia nel pensiero critico e nell'operato sostenuto dal ricorso a conoscenze specialistiche ha cominciato a subire una prolungata e diffusa contestazione, tanto che nell'opinione pubblica di molti Paesi occidentali ha cominciato a farsi strada la convinzione che gli esperti e gli intellettuali fossero i rappresentanti di una *élite* che era nemica degli interessi popolari, e di cui era possibile fare sostanzialmente a meno (Nichols 2017). A fronte di questa situazione allarmante, e per quanto ci riguardava più direttamente, abbiamo ritenuto che la difesa dei saperi esperti dovesse puntare in primo luogo sulla rivendicazione dell'autorevolezza e del prestigio che l'Inu ha conquistato nel corso di una storia lunga ed importante iniziata nel 1930. In questo modo abbiamo passato in rassegna non solo i successi, ma anche i numerosi fallimenti dell'urbanistica italiana (la Legge Sullo, il Progetto '80, la riforma del regime dei suoli, ecc.), dai quali è necessario ripartire se si vuole superare il pesante ritardo che abbiamo maturato nei confronti di altre scuole europee. Questa fiducia nella storia, e nella sua capacità di offrire una cornice interpretativa ai dilemmi scientifici e culturali che dobbiamo affrontare, può renderli più comprensibili e governabili, e può fare in modo che la soluzione dei nuovi problemi che abbiamo di fronte si riveli molto più agevole grazie ad una rinnovata fiducia nel

principio di competenza, e nella possibilità che quest'ultimo favorisca, e non inibisca, l'espressione autonoma e democratica della volontà dei cittadini (Dorato 2019: 156-157).

Il 'cantiere' della legge di principi sul governo del territorio

Per effetto della fine anticipata del governo delle larghe intese, la fase affannata che ci stiamo lasciando alle spalle ha coinciso con l'inaspettata interruzione di alcuni percorsi riformatori e con la mancata approvazione di importanti decreti attuativi da cui dipendeva, tra l'altro, la stessa attuazione del PNRR. Tra gli effetti di questa crisi politica si segnala inoltre la precoce interruzione dei lavori affidati alla Commissione di esperti che era stata incaricata da Enrico Giovannini, Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, di elaborare alcune proposte coordinate di riforma in materia di pianificazione del territorio e di standard urbanistici, nonché di riordino e di modifica delle disposizioni presenti nel Testo unico dell'edilizia.

Come avevamo sottolineato solo pochi mesi fa (Talia 2022), l'itinerario che il nostro Istituto avrebbe dovuto percorrere fino alla presentazione di una proposta di legge di principi sul governo del territorio in occasione del XXXI Congresso, avrebbe dovuto comportare anche l'attivazione di un fertile terreno di confronto critico con le posizioni assunte dalla Commissione ministeriale, ma a questo punto abbiamo dovuto prendere atto del sopraggiungere di un importante cambiamento di scenario. Nei giorni concitati della campagna elettorale, e poi della formazione di un nuovo Governo, abbiamo dovuto affiancare alla elaborazione di un articolato di legge una riflessione più ampia e stimolante sulle condizioni che dovranno essere soddisfatte perché l'approccio riformista al governo del territorio possa conseguire i risultati auspicati.

È peraltro evidente che se il contributo di nuove politiche urbane dovesse trovare un favore crescente nel corso della nuova legislatura, gli effetti sul governo del territorio non si farebbero aspettare. Le conseguenze più significative potrebbero riguardare ad esempio lo sviluppo della mobilità sostenibile, il recupero urbanistico e la rigenerazione urbana, la cura delle persone, la comunicazione digitale, la razionalizzazione della filiera dell'agricoltura, la razionalizzazione del ciclo dei rifiuti o della *green economy*, ma ci troveremmo soprattutto nelle condizioni di mettere in discussione l'impostazione complessiva dell'intervento pubblico nella pianificazione del territorio. Un sistema di previsione e controllo, quest'ultimo, che finisce sovente per disinteressarsi dei contenuti dell'azione amministrativa, per occuparsi al contrario soprattutto delle procedure, con la conseguenza di determinare in molti casi una caduta di responsabilità dello Stato nei confronti della condizione urbana, e di dar vita al tempo stesso ad una produzione legislativa ipertrofica e sostanzialmente inefficace, destinata a condizionare le iniziative e le politiche di bilancio degli enti locali (Tocci 2013).

Conviene comunque evidenziare che il tentativo di pervenire ad una versione 'sostantiva' del riformismo urbanistico di cui abbiamo sottolineato l'importanza, non tende necessariamente a indebolire il nostro impegno nella elaborazione di una proposta efficace di revisione della legislazione urbanistica. Al contrario, è facile dimostrare che nuove politiche pubbliche potranno trovare una piena consapevolezza proprio in virtù delle novità introdotte dalla riforma della Costituzione del 2001 che attengono tra l'altro alla diffusione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, e che sono tuttora in attesa di un positivo e concreto accoglimento (Caravita e Salerno 2021) soprattutto per quanto riguarda il nostro ordinamento in materia di governo del territorio.

È molto probabile che non solo la marcata accelerazione dei processi attuativi che dovrà essere assicurata, ma anche il carattere sperimentale di alcuni interventi prioritari e la scala sovra-regionale che converrà impiegare soprattutto per la realizzazione di alcune grandi opere non potranno fare a meno di introdurre un nuovo equilibrio nei rapporti tra il settore pubblico e quello privato, e tra centro e periferia, con effetti di particolare rilievo non solo per il sistema economico e sociale, ma più in generale per lo stesso assetto del territorio. In relazione a questi prevedibili cambiamenti, e alla necessità di innovare la materia che regola l'esercizio delle competenze concorrenti tra lo Stato e le Regioni, e ormai indifferibile non solo la riscrittura del Titolo V della Costituzione, ma anche la revisione di un sistema di pianificazione che è ormai obsoleto (e forse anche la stessa riscrittura del Titolo V della Costituzione). Tale sistema risulta ormai condizionato dalla presenza di un impianto normativo che risale al 1942, in relazione al quale l'Istituto nazionale di urbanistica ha deciso di presentare nel suo XXXI Congresso di Bologna un progetto che punta a rilanciare con decisione il processo di riforma del governo del territorio.

In occasione di questo importante appuntamento non intendiamo limitarci alla proposizione di una legge di principi che si proponga di superare quell'indeterminatezza implicita nella applicazione del principio di disciplina concorrente al governo del territorio, che tende a produrre una frequente competizione tra lo Stato e le Regioni relativamente all'esercizio della potestà legislativa. In attesa che questa complessa materia venga opportunamente riscritta, conviene infatti richiamare l'attenzione delle istituzioni e delle forze politiche su alcune questioni fondamentali, che sono ancora in attesa di definizione, e che dovranno far parte dell'agenda del prossimo decennio.

A partire dal contenimento del consumo di suolo fino alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, o che dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che attengono ai diritti sociali e civili si spingono fino alla esplicitazione del ruolo delle Regioni nella pianificazione e delle funzioni assegnate a Comuni, Province e Città metropolitane, è necessario fare in modo che la proposta di una legge di principi e il varo di una nuova agenda urbana possano contribuire congiuntamente all'avvio di una nuova stagione riformista. Di conseguenza è possibile attendersi una legislazione regionale più solida e coerente, e una forma del piano che sia in grado di bilanciare i strutturali, regolativi e quelli strategici e operativo-progettuali, e che riesca a dar vita allo svolgimento di un'azione di contrasto nei confronti della dissipazione del territorio e del cambiamento climatico, e alla promozione di un diffuso ricorso agli strumenti della rigenerazione urbana.

Naturalmente la storia infinita della riforma urbanistica richiede una certa cautela, una storia che si è caratterizzata, negli ultimi decenni, per la presentazione di numerosi disegni di legge, sovente anche con il contributo dell'Inu, ma nessuno dei quali è riuscito finora ad andare in porto.

Nella consapevolezza dell'urgenza di una legge di principi fondamentali e regole generali per il governo del territorio e la pianificazione, ma anche della difficoltà di pervenire nel breve termine a risultati significativi, l'Istituto ha deciso di concentrare la propria riflessione sulla proposta di una piattaforma legislativa, che consenta di rendere più solida e coerente la legislazione regionale, di aggiornare la forma del piano attraverso un soddisfacente bilanciamento dei contenuti regolativi e operativi e di quelli strutturali e strategici, di contrastare in tutto il territorio nazionale la dissipazione del territorio ed infine di promuovere un diffuso ricorso agli strumenti della

rigenerazione urbana. Ma ha ritenuto opportuno sottolineare contemporaneamente che l'innovazione del processo di pianificazione non può essere affidata solamente all'approvazione, pur determinante, di una legge di principi sul governo del territorio.

Se dunque il processo di riforma non potrà fare a meno di puntare, come abbiamo già sottolineato, non solo sulla revisione dei contenuti normativi e degli effetti giuridici della pianificazione, ma anche sull'ampliamento e l'aggiornamento delle competenze dell'urbanista, sarà necessario affiancare alla proposta di un nuovo articolato normativo una iniziativa culturale che contribuisca a irrobustire il profilo tecnico-scientifico e operativo del *planner*. Tale azione si rende necessaria ora che questa figura professionale è chiamata sempre più spesso a rinunciare ai contenuti autoriali del progetto urbanistico, e a proporre in cambio un più ampio ventaglio di conoscenze e di specializzazioni.

In attesa che i lavori congressuali affrontino la numerose e impegnative questioni che abbiamo passato in rassegna per poi riprenderle e concluderle nei mesi successivi al Congresso, conviene mettere in evidenza ancora una volta che la riforma del governo del territorio implica ormai una vasta e articolata materia, che prevede un intervento combinato e complesso sulla dottrina della pianificazione, sulle politiche urbane e territoriali, sulla disponibilità di competenze professionali con un marcato spettro interdisciplinare, con le quali è oggi possibile affrontare le nuove responsabilità imposte dal cambiamento in atto. È dunque un vasto programma quello che ci attende, ma l'urgenza e l'indifferibilità della transizione cui stiamo assistendo ci costringe ad affrontare con decisione queste nuove sfide. ■

Note

1 Nei numerosi contributi che ho pubblicato in questi anni in qualità di Presidente dell'Inu ho già avuto modo di affrontare singolarmente le differenti questioni che qui proveremo a ricomporre liberamente (e senza riproporre per brevità i rispettivi riferimenti bibliografici) in uno stesso quadro d'insieme. La principale novità di questo testo risiede pertanto nel tentativo di operare una sintesi tra riflessioni e punti di vista che qui vengono riproposti al solo scopo di applicare quello stesso orientamento riformista che accomunava quegli scritti alla più vasta materia del governo del territorio.

Riferimenti

Birkmann J., Buckle P., Jaeger J., Pelling M., Setiadi N. et al. (2010), "Extreme events and disasters: A window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters", *Natural Hazards*, vol. 55, no. 3, p. 637-655.

Caravita B., Salerno G. M. (2021), "Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001", *Federalismi.it*, fascicolo no. 15/2021.

Dorato M. (2013), *Che cos'è il tempo? Einstein, Godel e l'esperienza comune*, Carocci, Roma.

Dorato M. (2019), *Disinformazione scientifica e democrazia. La competenza dell'esperto e l'autonomia del cittadino*, Raffaello Cortina, Roma, p. 156-157.

Lefebvre H. (1974), *La production de l'espace*, Anthropos, Paris, trad. it. *La produzione dello spazio*, Moizzi, Milano, 1976.

Nichols T. (2017), *The Death of Expertise*, Oxford University Press, Oxford.

Prigogine I. (2003), *Il futuro è già determinato?*, Di Renzo Editore, Roma, p. 45.

Rovelli C. (2017), *L'ordine del tempo*, Adelphi, Milano.

Schiavone A. (2022), *L'Occidente e la nascita di una civiltà planetaria*, Il Mulino, Bologna, p. 21.

Talia M. (2022), "Alla ricerca di un corretto registro per la riforma urbanistica", *Urbanistica Informazioni*, no. 303.

Tocci W. (2013), *Sulle orme del gambero. Ragioni e passioni della sinistra*, Donzelli editore, Roma, p. 9.

Una legge di principi per la transizione ecologica del progetto urbanistico

Andrea Arcidiacono

Un Congresso per il cambiamento

Ancora una volta il Congresso di Bologna rappresenta una tappa fondamentale nella storia e nella elaborazione culturale dell'Inu. L'esito della proposta di riforma del modello di piano presentata nel 1995, pur non riuscendo nell'obiettivo di portare alla approvazione di una nuova legge urbanistica nazionale, fu comunque indubbia ispiratrice di una lunga stagione di riforma che indusse di fatto la quasi totalità delle Regioni italiane a rivedere i propri testi legislativi in materia di governo del territorio, modificati radicalmente sulla base del modello proposto dall'Istituto. I tempi allora richiedevano di superare i numerosi nodi critici legati all'attuazione del piano regolatore generale della legge del 1942, e di prefigurare una nuova forma di piano, capace di affrontare la generazione della trasformazione urbana, proponendo un modello articolato in cui la separazione tra la dimensione strutturale da quella operativa e regolativa permettesse di agire attraverso una doppia velocità di intervento, da una parte recuperando la capacità di incidere sulla riqualificazione del patrimonio dismesso e abbandonato delle nostre città attraverso una messa in coerenza tra la programmazione delle risorse disponibili e le occasioni di trasformazione, e dall'altra garantendo una maggiore autonomia delle forme di regolazione ordinaria degli interventi sulla città esistente. Al tempo stesso veniva proposto il ricorso a meccanismi perequativi compensativi come strumento attuativo del piano, superando in questo modo le diverse ragioni di inefficacia (giuridica, etica ed economica) dell'esproprio nella costruzione della città pubblica.

Il modello di piano dell'Inu configurava un'innovazione nella forma e nei meccanismi attuativi volta a superare i nodi disciplinari e ad affrontare i cambiamenti di sviluppo indotti da una modificazione del sistema economico del Paese, in corso ormai da oltre un decennio; una condizione che sembrava indirizzare l'azione urbanistica principalmente verso la riconversione della città esistente, nei luoghi dell'abbandono e della dismissione, facendo apparire superata la fase della crescita espansiva. Una valutazione che oggi sappiamo essere stata quantomeno frettolosa e superficiale. I numeri che, nei decenni successivi, hanno quantificato l'entità delle dinamiche urbanizzative del nostro territorio, hanno confutato l'esattezza di questa interpretazione che molti urbanisti allora condividevano. Il 'consumo di suolo', inteso come trasformazione urbanizzativa di suoli agricoli, semi-naturali e naturali, ha di fatto segnato, proprio nel periodo tra la fine del secolo scorso e il primo decennio degli anni duemila, i livelli di massima intensità, determinando la perdita irreversibile di una delle risorse naturali più importanti per la vita sul pianeta, e costituendo

una delle determinanti più rilevanti dei cambiamenti climatici con cui oggi ci troviamo inevitabilmente a fare i conti.

Se dunque nel Congresso di Bologna del 1995 l'Istituto sosteneva la necessità di una riforma urbanistica con la formulazione di un nuovo modello di piano, in un periodo di profondo cambiamento delle dinamiche di trasformazione della città e del territorio, a fronte dell'inefficacia del piano regolatore generale nel governare la nuova stagione urbanistica, oggi l'Inu, in una fase storica in cui ci troviamo a dover affrontare gli effetti di una crisi epocale, ritorna a indicare l'urgenza di una riforma attraverso una legge di principi del governo del territorio, che sostituisca il corpo normativo nazionale e fissi i principi fondativi dell'azione urbanistica, quale quadro di coerenze per gli apparati normativi regionali. Le cause di questa emergenza non stanno solo in una condizione contestuale che ci vede uscire ancora lentamente dall'emergenza del periodo pandemico, per scivolare in una fase di crisi economica e politica che si sta radicalizzando a scala globale, e che trova però in Europa, per la prima volta da decenni, l'epicentro e le cause amplificanti nel conflitto bellico russo ucraino. Le ragioni dell'urgenza devono essere rintracciate attraverso un'osservazione di più ampia prospettiva che ci chiede di collocare la gravità della situazione attuale all'interno di un'epoca, ormai comunemente identificata come "Antropocene", in cui l'azione dell'uomo ha cominciato a produrre cambiamenti radicali e irreversibili sulla composizione biofisica del nostro pianeta (Cruzezen 2005).

L'urgenza di un diverso paradigma per la pianificazione urbanistica. La centralità della questione ecologica

Il consumo e l'impermeabilizzazione del suolo rimangono tra le cause principali dei processi di degrado del suolo in tutta l'Europa (Arcidiacono *et al.* 2019), con impatti diretti sulla riduzione e sul deterioramento di una delle più preziose risorse naturali, che fornisce Servizi ecosistemici fondamentali per la qualità della vita e il benessere degli esseri umani, con effetti sulla produzione del cibo, sulla qualità dell'aria, sulla raccolta delle acque, sull'incremento dei fenomeni di dissesto idrogeologico e dunque, più in generale, sui cambiamenti climatici. Questi effetti incidono direttamente sulla vivibilità delle nostre città e sulla salute dei cittadini, sempre più di frequente alle prese con il diffondersi di patologie spesso acute dall'intensità dei fenomeni di urbanizzazione (EEA 2017). A livello globale, se il processo di crescita continuerà con l'intensità attuale, le aree urbane conterranno entro il 2050 circa il 70% della popolazione mondiale (UN 2019); una percentuale già raggiunta in Italia, dove, nell'arco di circa 30 anni (1989-2018),

sono stati urbanizzati oltre 7.700 kmq di suoli agricoli e naturali (Ispra 2016) e più del 7,5% della superficie territoriale è ormai antropizzata. Negli ultimi vent'anni, la Comunità europea ha chiaramente segnalato i rischi e gli impatti connessi al perdurare dei processi di impermeabilizzazione e di consumo dei suoli in Europa e ha delineato le principali strategie per limitarne l'intensità, verso il raggiungimento di un obiettivo di 'consumo di suolo netto' pari a zero fissato per il 2050. In molti Stati si sono attivate politiche pubbliche e azioni legislative finalizzate, da un lato, a ridurre il consumo e l'impermeabilizzazione di suolo e, dall'altro, a sostenere processi di rigenerazione urbana, ambientale e sociale, orientati a perseguire l'incremento della biodiversità e del capitale naturale e la riduzione degli impatti climatici. Nel nostro Paese non si è ancora riusciti ad approvare una legge nazionale per il contenimento del consumo di suolo; solo alcune Regioni hanno provveduto, seppur in modo disomogeneo, a dotarsi di legislazioni volte a limitare le nuove urbanizzazioni su suoli agricoli o naturali, e a dare centralità alla rigenerazione urbana di quelle parti del territorio da recuperare e da rimettere in efficienza. Malgrado l'azione legislativa delle Regioni, l'entità dei processi di consumo di suolo, seppur diminuita negli ultimi anni, rimane ancora significativa, sia in termini quantitativi, sia per gli impatti economici e ambientali (Munafò 2021). Soprattutto preoccupa l'entità delle previsioni di sviluppo contenute negli strumenti di pianificazione vigenti che, seppur momentaneamente limitate nell'attuazione dalla situazione contingente, rimangono in essere come consumo di suolo potenziale, pronto a realizzarsi non appena le condizioni di mercato renderanno nuovamente remunerative quelle possibilità edificatorie. A fronte, infatti, di una contrazione reale dei processi di nuova urbanizzazione, nella redazione dei piani urbanistici si continua diffusamente a proporre un modello di sviluppo tradizionale, ancora prevalentemente orientato a sostenere dinamiche di crescita insediativa non coerenti con i reali trend demografici e occupazionali, e destinato a perpetuare nuovi consumi di suolo, sulla base di motivazioni sostenute ancora da logiche immobiliari e finanziarie puramente speculative. Un modello di governo del territorio inadeguato ad affrontare operativamente le nuove urgenze ambientali, ecologiche e sociali, rese ineludibili nella fase della 'rigenerazione' della città e del territorio contemporaneo, che richiedono una sostanziale ridefinizione del progetto urbanistico, in una dimensione resiliente e adattiva, in grado di rispondere ai rischi territoriali sempre più intensi e di ridurre gli effetti dei cambiamenti climatici in atto. Oggi le drammatiche conseguenze economiche e sociali della crisi globale rischiano invece di vanificare gli obiettivi fissati dalle strategie europee e alimentati dai programmi di finanziamento del Next Generation EU e del PNRR nazionale, riportando le pratiche urbanistiche verso un paradigma di sviluppo che si riteneva almeno in parte superato: un modello, trainato da logiche economiche e basato su un utilizzo incontrollato delle risorse naturali, che è stato causa principale della crescita urbanizzativa degli ultimi cinquant'anni, determinando l'artificializzazione estesa di aree agricole e naturali periurbane, e realizzando quelle forme insediative a bassa densità che ritornano a essere evocate da alcuni come modelli abitativi compatibili con le condizioni di vita, di lavoro e di socialità prodotte dalla pandemia. Un modello insediativo della 'città diffusa' che, come ben sappiamo, ha comportato costi collettivi, ambientali e sociali insostenibili. L'azzeramento del consumo di suolo, fissato dall'Europa per il 2050, rimane un obiettivo prioritario ben lontano dall'essere realizzato. Serve, senza dubbio, una legge nazionale che ancora manca, malgrado le innumerevoli proposte presentate in questi anni, e che oggi viene rilanciata come un'azione di riforma all'interno dello stesso PNRR, quale

legge delega di attuazione del piano. Ma ben più urgente è che il principio di 'limitazione del consumo di suolo' diventi uno degli obiettivi fondativi di una nuova legge di governo del territorio, che l'Inu ritiene, come conferma il tema del Congresso di Bologna, improrogabile per dare sostanza a un radicale cambiamento di paradigma nella gestione e nell'uso del territorio. La transizione ecologica richiede una consapevolezza diffusa del valore ambientale e sociale del suolo e un diverso approccio nella ridefinizione delle priorità per la pianificazione urbanistica, che metta al centro la questione ambientale, perseguendo l'obiettivo di limitare il consumo di suolo e dando priorità ai processi di rigenerazione della città e del territorio contemporaneo, in termini ecologici e sociali. Serve passare a una diversa declinazione della condizione 'antropocenica', spostando la centralità dell'agire umano in una prospettiva virtuosa, in cui "l'umanità smetta di essere il problema, progetti e metta in atto una transizione collettiva verso lo sviluppo sostenibile" (Rockström and Klum 2015).

La riconfigurazione del progetto urbanistico richiede una ridefinizione degli obiettivi di interesse generale verso il soddisfacimento dei bisogni degli abitanti in termini ecologici e sociali (Arcidiacono *et al.* 2018). Nuovi diritti alla città (Lefevre 1968) che non dipendono più solo dalla disponibilità di quantità minime fondamentali di servizi e di spazi verdi, da confermare nella regolazione quantitativa degli standard urbanistici, pur da aggiornare rispetto ai profondi cambiamenti sociali e demografici attuali; ma soprattutto che riguardano la qualità e l'efficacia del progetto nel fornire nuove *performance* ecologiche e ambientali, a partire dalla valutazione delle funzionalità e dei Servizi ecosistemici forniti dal suolo. I Servizi ecosistemici, definiti come benefici multipli (di supporto, approvvigionamento, regolazione, ma anche culturali e paesaggistici) che riguardano direttamente la qualità del vivere umano e il nostro benessere (Millenium Ecosystem Assessment 2005), esprimono le potenzialità valoriali espresse dal suolo e ne segnalano i differenti livelli di degrado determinati dai processi antropici, che comprendono la riduzione della qualità e della vivibilità dell'ambiente urbano, l'aumento della insicurezza alimentare, l'incremento dei rischi di vulnerabilità dei suoli e dei disastri naturali, la diminuzione delle condizioni di salute, e, più in generale, la riduzione della disponibilità e qualità delle risorse naturali. La mappatura e la valutazione dei Servizi ecosistemici consente in tal senso di introdurre, nella costruzione del piano urbanistico, nuovi parametri e indicatori qualitativi e prestazionali, che siano adeguati a verificare la sostenibilità delle strategie e delle scelte di piano (con un ruolo davvero sostanziale della Vas) rispetto alla complessità ed eterogeneità dei contesti fisici e sociali e alla nuova domanda di *welfare* urbano, in una prospettiva di adattamento e di resilienza del territorio ai cambiamenti climatici (Salata *et al.* 2018). Un approccio che può costituire un supporto fondamentale per la selezione delle proposte di rigenerazione urbana e territoriale, nella loro composizione sempre più articolata e variabile, che interessa spazi aperti e costruito, che coinvolge suoli e immobili pubblici e privati e che richiede capacità di programmazione e selezione degli interventi e delle risorse disponibili (Stanghellini 2017). I caratteri complessi del progetto di rigenerazione, nella riconfigurazione delle strutture urbane ecologiche e sociali, rendono quanto mai necessaria una regia pubblica che sappia indirizzare l'azione e selezionare le proposte, pubbliche e private, sulla base di nuovi obiettivi di interesse generale che afferiscono alla capacità di migliorare le condizioni di vivibilità della città e del territorio, in una prospettiva che valorizzi le funzionalità e incrementi l'offerta di Servizi ecosistemici, prioritariamente di regolazione (filtraggio delle acque, qualità dell'aria, raffrescamento, ecc.), fondamentali per la qualità del vivere urbano.

Un'azione pubblica che sappia affrontare con efficacia le criticità legate alle frammentazioni della proprietà fondiaria, che costituisce un ostacolo alla costruzione di strategie attuabili per la rigenerazione urbana, proprio sulla base della rilevanza collettiva del suolo quale 'bene comune' (Maddalena 2014), rafforzando le potenzialità di un approccio perequativo diffuso nella composizione del progetto urbanistico e nella redistribuzione dei costi e dei vantaggi della rigenerazione, con il supporto di meccanismi incentivali fiscali, come strumento attuativo capace di ridurre la sperequazione territoriale del welfare urbano attraverso il rafforzamento e la riorganizzazione del sistema dei servizi e degli spazi aperti per rispondere alle nuove domande ambientali e a garantire equità e giustizia sociale. Non convincono in tal senso alcune delle recenti leggi regionali sulla rigenerazione, né tantomeno le proposte di legge nazionali, laddove si propongono meccanismi di incentivazione per l'intervento privato che, da un lato, prevedono misure di incremento volumetrico, e dall'altro, introducono la possibilità di operare una riduzione degli oneri e del costo di costruzione, laddove questi contributi costituiscono una modesta quota nella cattura delle plusvalenze immobiliari connesse agli interventi di trasformazione urbana, maggiormente cospicue proprio nelle parti consolidate della città dove sono più necessari robusti investimenti economici, pubblici e privati, per la messa in efficienza ambientale ed energetica dei tessuti urbani. È proprio nella città da rigenerare che è prioritario ricreare condizioni di naturalità, conservando gli spazi aperti esistenti e rafforzandone i caratteri di biodiversità, aumentando le dotazioni di verde e la copertura arborea, potenziando la permeabilità dei suoli e valorizzando le funzionalità ecosistemiche, anche riorganizzando le forme tradizionali dello spazio pubblico urbano verso una maggior naturalità e rarefazione fruitiva delle aree verdi, dotazioni di cui, proprio in questi anni di pandemia, abbiamo capito l'importanza per la vivibilità delle nostre città. La realizzazione di un progetto diffuso di rigenerazione ecologica della città contemporanea rende necessarie nuove metriche, criteri e indicatori ambientali e sociali a cui riferire le modalità di pianificazione, valutazione e monitoraggio dei processi di trasformazione e rigenerazione, in cui la 'città pubblica' nelle sue forme aggiornate, rappresenti il telaio di riferimento e di organizzazione spaziale, in cui si realizzano i diritti di cittadinanza. Oggi più che mai, servono criteri a cui riferire la scelta e la programmazione delle intenzioni progettuali private e pubbliche. La necessità di selezione e valutazione delle proposte di rigenerazione deve trovare una importante innovazione nell'approccio ecosistemico, che, all'interno della definizione delle scelte di pianificazione, consenta di valutare *ex ante* scenari differenti di trasformazione degli usi del suolo in relazione agli impatti, non solo come strumento valutativo per la protezione e conservazione delle risorse ambientali, ecologiche e storico culturali del territorio, ma anche strumento di indirizzo per la loro rigenerazione e valorizzazione. Un approccio che richiede nuove capacità nella conoscenza e nell'indagine dei fenomeni, ma soprattutto la sperimentazione di una azione progettuale trans-disciplinare in cui il supporto dei saperi scientifici, dalla ecologia alla botanica, dall'idrologia alla pedologia, risulta ineludibile per la costruzione del progetto urbanistico. Nella ridefinizione dei paradigmi del progetto urbanistico, volto ad integrare l'analisi ecosistemica come strumento di valutazione degli scenari di modificazione e rigenerazione del territorio, le 'infrastrutture verdi e blu' assumono un ruolo rilevante quale contributo progettuale per la riconfigurazione ecologica e fruitiva della città contemporanea (European Commission 2013) attraverso la possibilità di rispondere a molteplici funzioni, differenziate a seconda della caratterizzazione dei suoli e della scala territoriale di intervento. Le

infrastrutture verdi, in un'accezione multifunzionale e multi-scalare, da un lato si configurano come strumento per la conservazione e la protezione dei valori paesistici dei sistemi rurali e naturali, supportando misure di limitazione del consumo di suolo; dall'altro definiscono il disegno spaziale di riferimento per la realizzazione e la messa in coerenza di interventi di naturalità (*Nature-based solutions*), quale dispositivo finalizzato a incrementare la quantità e la qualità delle aree verdi, la permeabilità dei suoli e incrementare la biodiversità, per costruire sistemi di relazioni spaziali, sociali e valoriali, coesivi e inclusivi, necessari ai processi di rigenerazione diffusa dei tessuti esistenti. Strumenti di orientamento spaziale e di indirizzo strategico che consentono di selezionare e valutare le proposte progettuali dentro un disegno di rete di spazi aperti, con vocazioni e caratteri differenti, urbani, rurali e naturali, in cui l'uso dei suoli viene definito in relazione alle funzionalità e ai Servizi ecosistemici che esso fornisce, nelle sue diverse caratterizzazioni. Una prospettiva progettuale che ribalta l'approccio urbanistico tradizionale di stampo prettamente quantitativo e funzionale, contrapponendo una dimensione di carattere qualitativo nella definizione di nuovi criteri prestazionali e di indirizzi progettuali, da adattare ai contesti locali fisici e sociali, a cui ancorare le modalità di valutazione e controllo dei processi di rigenerazione urbana. Un progetto aggiornato e consapevole di città pubblica e di *welfare* locale, in rapporto all'evoluzione della domanda sociale e del concetto stesso di qualità del vivere urbano. Un cambiamento di prospettiva che rende ineludibile un supporto fondativo in una legge di principi nazionale per il governo del territorio. ■

Riferimenti

- Arcidiacono A., Giaimo C., Talia M. (2018), "Priorità per il progetto urbanistico. Reti ambientali, nuovi standard e rigenerazione urbana", in F.D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, Inu Edizioni, Roma.
- Arcidiacono A., Ronchi S., Salata S., Piroli E., Montanarella L. (2019), "Policy instruments for soil protection among the EU Member States: a comparative analysis", *Land Use Policy*, vol. 82, p. 763-780.
- Crutzen P. J. (2005), *Benvenuti nell'Antropocene*, Mondadori, Milano.
- EEA - European Environment Agency (2017), *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, EEA Report no. 1, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2013), *Building a green infrastructure for Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ispira (2016), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Rapporto 2016, Roma.
- Lefebvre H. (1968), *Le droit à la Ville*, Anthropos, Paris.
- Maddalena P. (2014), *Il territorio, bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Bologna.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and human well-being. Ecosystems*, vol. 5.
- Munafò M. (a cura di) (2021), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2021*, Report SNPA 22/21, Roma.
- Rockström J., Klum M. (2015), *Grande mondo, piccolo pianeta. La prosperità entro i confini planetari* (ed. trad), Edizioni Ambiente, Milano.
- Salata S., Ronchi S., Arcidiacono A. (2018), "I servizi ecosistemici per il progetto di piano. Qualità urbane e benessere pubblico", in A. Arcidiacono, D. Di Simine, S. Ronchi, S. Salata (a cura di), *Consumo di suolo, servizi ecosistemici e green infrastructures. Caratteri territoriali, approcci disciplinari e progetti innovativi*. Rapporto 2018 CRCS, Inu Edizioni, Roma.
- Stanghellini S. (2017), "Un approccio integrato alla rigenerazione urbana", *Urbanistica*, no. 160, p. 8-16.
- UN - United Nations (2019), *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*, United Nations, New York.

Oltre la pandemia e verso il XXXI Congresso. Mutamenti organizzativi nel solco della tradizione

Francesco Domenico Moccia

Introduzione

Il superamento della pandemia non è unanimemente dichiarato sebbene la pericolosità del virus è stato notevolmente attenuato dalla vaccinazione di massa. Perciò possiamo affermare senza smentite che sia stata superata la fase critica e stiamo a osservare come i cambiamenti a suo tempo innescati dall'isolamento si siano consolidati nella vita dell'Inu condizionando ancora quest'anno successivo all'assemblea del 24 settembre 2021, quando una prima rassegna fu avanzata proprio del periodo in cui si era registrato il massimo impatto.

Per verificare le linee di tendenza e gli eventuali scarti rispetto ad esse, sarà utile riprendere alcuni punti della relazione di quell'assemblea per confrontarli con l'attività dell'ultimo anno. Tra di essi si continua a evidenziare come c'è stato un significativo apporto delle tecnologie di informazione e comunicazione; a questo, si relaziona l'incremento delle relazioni con altre associazioni e il consolidamento delle reti di contesto. La stessa organizzazione interna ha maggiori possibilità di connessione e coerenza. In questo quadro si ricorda il lavoro preparatorio del Congresso e si riprendono, in conclusione, le statistiche sul corpo associativo per completare il quadro dello stato dell'Istituto e delle sue sfide.

Trasmigrazione telematica

La trasmigrazione telematica ha proseguito nonostante sia venuta a mancare l'obbligo del distanziamento e le limitazioni alla mobilità. I vantaggi dimostrati durante il suo esercizio, innescato per le appena ricordate motivazioni, sono andati oltre perché hanno assicurato notevoli economie di tempo e di costi facilitando la frequenza degli incontri e la partecipazione a lunga distanza. Perciò le riunioni del Consiglio direttivo nazionale, della Giunta e dell'Ufficio di presidenza hanno continuato a utilizzare la modalità online ottenendo come beneficio consultazioni collettive per ogni decisioni, anche operativa e urgente, da assumere. In alcuni casi eccezionali, in cui anche il procedimento per le convocazioni degli organi esecutivi non era possibile, si è utilizzato sempre il mezzo telematico per informare e chiedere il parere di tutti i loro componenti attraverso la circolazione di documenti in posta elettronica. Con il medesimo spirito di collegialità, il Presidente ha voluto associare ad ogni riunione delle Giunta la presenza dell'Ufficio di presidenza. Inoltre, alla Giunta ed al Cdn sono stati invitati spesso Soci coinvolti nelle questioni all'ordine del giorno; in particolare, le sedute seminariali hanno coinvolto i gruppi di lavoro composti anche da alcuni componenti esterni al Cdn.

Nonostante i notevoli vantaggi delle riunioni in remoto, il desiderio di contatto diretto si è fatto sentire con sempre maggiore intensità e sono venute diverse raccomandazioni a riprendere le riunioni in presenza, specialmente per il Cdn. In risposta a queste, approfittando anche del fatto che la Sezione Abruzzo avesse organizzato un Convegno all'Aquila, l'ultimo Cdn del 15 luglio si è tenuto in quella città, in modalità mista, registrando ancora un numero modesto di presenze in sala e numerosi collegamenti a distanza. Tuttavia, non scoraggiati dal parziale successo, insistiamo sul ritorno in presenza, perlomeno per i momenti più significativi della vita dell'Istituto e si lancia la sfida di un Congresso e assemblea esclusivamente in presenza.

Una considerazione critica da avanzare alla riflessione di tutti gli associati si può ricavare da dati sulla regolarità dei Soci e sull'attività delle Sezioni. Sembrerebbe che queste ultime, abituate a rapporti più diretti, abbiano maggiormente sofferto per le limitazioni sanitarie e devono recuperare quelle abitudini di frequentazioni che assicuravano il legame interno. A portare a queste affermazioni è la continua crescita del numero dei Soci insieme alla difficoltà a mantenere la regolarità dei Membri effettivi e dei Soci aderenti da maggior tempo; i primi probabilmente avvicinati con le manifestazioni locali e nazionali, i secondi distratti dall'assenza di contatti frequenti e duraturi.

Il nuovo sito dell'Inu è entrato in fase operativa in maniera convincente (ogni suggerimento o critica sarà benvenuta). È ampiamente alimentato dalla *newsletter* la quale, diffusa a più di 6000 indirizzi, con decisione si evolve verso la modalità di 'giornale online' con contenuti originali, superando la precedente fase di rassegna stampa. Va anche constatata la sua capacità d'influenza nell'informazione online con la frequenza con cui i suoi articoli sono ripresi e rilanciati da altre testate, specialmente quando si tratta di posizioni prese dall'Inu su temi d'attualità. La *newsletter* è un organo idoneo a diffondere le iniziative regionali e nazionali ma funziona bene anche come comunicazione di documenti o di articoli che possono, successivamente, dare avvio a approfondimenti più meditati sulle riviste dell'Istituto e, contemporaneamente, presidiare l'attualità con la velocità e tempestività dell'uscita settimanale. È stato confermato il partenariato con il *Giornale dell'Architettura* perché consente di raggiungere un pubblico più ampio di quello a cui arriva la *newsletter* e si è aggiunto, ultimamente, un'altra collaborazione con il giornale online (a pagamento) *Edilportale*, al quale forniamo un articolo al mese, mantenendo vivo l'interesse per l'urbanistica presso questo altro settore di pubblico.

Il sito assume sempre più le caratteristiche di un portale, ovvero di un nodo informativo a cui fanno capo tanti altri siti della rete

Inu: Urbanpromo, Inu90, Giornata internazionale di studi Inu, Inu Edizioni, per citare quelli più consolidati. Altri si vanno ristrutturando, come il sito delle Community – a seguito della loro riorganizzazione in Cluster e per un prossimo rilancio –, oppure quello attualmente in costruzione del Rapporto dal Territorio dove si è abbandonato il cartaceo per prendere definitivamente la strada dell'edizione online. In questo modo si sta costruendo un deposito d'informazioni specialistica veramente imponente e capace di crescere progressivamente nel tempo, che spazia dall'informazione quotidiana alla storia post-bellica; contiene rassegne di progetti urbanistici, saggi e ricerche, biografie, statistiche, cartografie e tanto altro. Altrettanto varia è il tipo di materiali che vanno dai filmati, alle registrazioni video-audio dei convegni, ai testi e disegni.

Rafforzamento della cooperazione

Anche questa linea di tendenza, già segnalata nella citata relazione all'assemblea è proseguita in maniera fertile.

Ripreso l'impegno a livello internazionale, con l'affiliazione all'*European Council of Spatial Planners* e, grazie anche alla collaborazione con Assurb, l'Inu ha avanzato la candidatura *To host the Autumn 2023 Combined Event 14th Biennale of European Towns and Town Planners, 13th European Urban and Regional Planning Awards, 12th Young Planners Workshop, 2023 Autumn General Assembly of the ECTP-CEU* nella Città di Napoli dal 28 novembre al 2 dicembre 2023. Il 26 settembre l'assemblea generale del CEU-ECTP ha approvato la proposta Inu.¹ A breve si formerà un comitato organizzatore misto tra l'organismo europeo ed il nostro Istituto che metterà a disposizione le sue migliori risorse e la consolidata esperienza, a Napoli, della Giornata internazionale di studi.

Nelle politiche di coesione l'Inu continua a segnare la sua presenza all'interno del partenariato economico e sociale. A livello nazionale ciò ha comportato la partecipazione al laboratorio Waves - Workshop avanzato di valutazione degli effetti sullo sviluppo del Sistema nazionale della politica di coesione, tuttora in corso, rivolto in maniera seminale ed innovativa allo studio degli effetti delle politiche di coesione dove trova un posto rilevante la territorializzazione. Le Sezioni hanno chiesto di essere inclusi nel partenariato regionale e, alcune di esse, ci sono riuscite.

Anche il rapporto con le altre associazioni degli urbanisti ha avuto ulteriori sviluppi e appare come un'acquisizione abbastanza stabile capace di procedere con reciproci vantaggi, oltre che a dare peso maggiore, nei confronti dell'opinione pubblica e del governo, al ruolo dell'urbanistica. L'Inu è regolarmente invitata ai convegni della Siu, Urbing, Censu e ospita una rubrica fissa di Assurb su *Urbanistica Informazioni*. Si può attribuire all'azione comune delle associazioni l'aver convinto il Ministro Giovannini, in occasione del Convegno Censu di Catania del 22-23 ottobre 2021, ad inserire nella Commissione, presieduta da Greco, e prevista per avanzare una proposta del governo per la riforma del Dpr 380/2002 e del Di 1444/68, anche la riforma della L 1150/42. Il lavoro comune delle associazioni è apparso nel n. 380 dell'*Ingegnere Italiano*. La Commissione ha presentato il suo documento con Governo Draghi in fase di ordinaria amministrazione con una accelerazione che non ha consentito una sufficiente consultazione e collaborazione di tutte le componenti. Così alterna punti consolidati e convincenti con altri molto controversi ma va comunque apprezzato per aver segnato una tappa di avanzamento, anche se altro lavoro è ancora da fare. Certamente l'istituzione della Commissione Greco ha incoraggiato l'Inu a riprendere con maggior convinzione e rilanciare un tema ampiamente

fondato nella sua tradizione che è diventato anche l'oggetto del suo XXXI Congresso.

L'Inu partecipa all'Associazione biennale dello spazio pubblico, insieme all'Ordine degli Architetti ed al Dipartimento di Architettura di Roma Tre, il quale mette a disposizione i propri locali nell'ex Macello al Testaccio per l'evento Biennale alla VI edizione dedicata allo spazio dei bambini. L'elaborazione sullo spazio pubblico, sfociata nell'elaborazione di una carta, ha trovato ospitalità presso UN Habitat, trampolino per il coinvolgimento e la disseminazione globale. Altri legami con le università l'Inu le ottiene grazie al programma "Città accessibili a tutti", in particolare con il Dipartimento di Ingegneria ed Architettura dell'Università di Trieste e con l'Inuav grazie ad Urbanpromo Green. Con la Giornata internazionale di studi Inu si è consolidato il rapporto con il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II, fissando un appuntamento a cui guarda tutto il mondo accademico italiano e anche internazionale. Vale la pena ricordare queste relazioni perché ravvivano l'interesse per la ricerca e l'innovazione e mantengono i contatti con studenti e giovani ricercatori e docenti, una linfa indispensabile ad alimentare l'Istituto nella prospettiva del futuro.

L'articolazione organizzativa

Nel corso del tempo l'Inu si è arricchita di importanti diramazioni messe in campo per attuare appropriatamente le proprie attività, la gran parte delle quali è cresciuta alimentata dalla propria autonomia che le rende responsabili dei propri programmi con la mobilitazione di una molteplicità di risorse umane e finanziarie. La principale attività di Urbit Spa è l'organizzazione di Urbanpromo, una manifestazione moltiplicatesi nel tempo aggiungendo a Urbanpromo Social housing, sostenuta dalle fondazioni bancarie per seguire l'evoluzione dell'edilizia sociale, Urbanpromo Green, in collaborazione con l'Istituto universitario di architettura di Venezia, dedicata alle soluzioni ecologiche per le città, Urbanpromo Digital e Urbanpromo Progetto paese.

Il secondo pilastro dell'Inu è Inu Edizioni preposto alla cura principale delle riviste, attraverso le quali si diffonde l'elaborazione scientifica, culturale e tecnica. Ad esse si aggiungono le collane editoriali. Lo scorso anno si è completamente rinnovato l'assetto sia del Consiglio di amministrazione che la direzione delle riviste, a seguito di un periodo particolarmente. La concorrenza digitale sta fortemente ridimensionando gli spazi dell'editoria tradizionale, congiunta all'evoluzione della pubblicistica scientifica guidata dai criteri valutativi accademici e dall'incremento competitivo. Nelle edizioni si sono persi, per motivi diversi, personaggi in posizione chiave e si è dovuto provvedere alla loro sostituzione. Nonostante queste difficoltà e i tempi ancora molto brevi del nuovo avvio, qualche segnale incoraggiante si intravede nella riconquistata regolarità di *Urbanistica Informazioni* e negli sforzi per raggiungerla di *Urbanistica*. Intanto si lavora alla costruzione del portale per standardizzare le procedure di produzione degli articoli e la loro accessibilità online. Ad aiutare lo sforzo editoriale dovrebbero concorrere sia il Premio Inu Letteratura urbanistica sia il ciclo di Letture di urbanistica di Urbanpromo, entrambe rivolte ad incoraggiare lo scrivere e leggere nel nostro settore.

Il terzo pilastro, quello formativo, fu demandato alle Sezioni regionali col progredire e sempre più differenziarsi della legislazione urbanistica. Resta, comunque, sul sito Inu una finestra sempre aperta perché ogni corso di formazione o iniziativa informativa sia presentata a tutti i Soci creando anche le condizioni perché vi possano

accedere. Comunque continuano ad essere tenute trattazioni di argomenti nazionali.

L'istituzione di Inu Giovani si sta dimostrando un polo di attrazione ed un centro di vivaci attività, con una particolare attenzione alle tematiche più innovative, agli interessi dei giovani accademici, alla duttilità nei confronti delle ICT. La prima fase istitutiva è stata affrontata con la creazione del laboratorio, una organizzazione che metteva gli aderenti nelle condizioni di libertà ed impegno per incominciare a percorrere attività originali. Una volta che questo avvio ha dimostrato di muoversi con determinazione, il Cdn ha pensato alle modalità per rafforzare la partecipazione dei giovani e assicurare la loro presenza all'interno degli organi direttivi ed esecutivi, preparando una modifica di regolamento che andrà all'approvazione dell'assemblea. Già nella precedente relazione all'assemblea del 2021 avevo dato conto della riorganizzazione delle Community in Cluster, un processo ancora in corso e che si potrà comprendere solo con una maggiore maturazione.

Qui si è voluto richiamare questi diversi organi, su cui si ritorna nei successivi articoli di questo numero, illustrandoli con molti maggiori dettagli, non solo per offrire una sorta di panoramica riassuntiva, ma per ribadire il loro legame all'interno di un solo Istituto e sottolineare come sia virtuoso l'equilibrio che si instaura tra autonomia e cooperazione. Si tratta di un principio applicato con l'attenzione con cui il Cdn si dedica alle vicende di ciascuno di tali organismi, con i collegamenti che la Giunta cerca di tenere in ciascuno di essi con propri rappresentanti e con il ruolo di riferimento centrale del Presidente. Se si dovesse perdere la visione d'insieme, le forze centrifughe potrebbero condurre a competizione e contrapposizione,

a dispersione di risorse e confusione di obiettivi, a pericolose disconomie. È chiaro come il Cdn esercita una funzione di stimolo, verifica gli apporti di ciascuno e assicura la loro complementarietà.

Il percorso di costruzione del Congresso

Nel Cdn del 10 dicembre del 2021, si era stabilito il tema del XXXI Congresso e scelto come sede la Città di Bologna dove tenerlo, insieme alla Rassegna urbanistica regionale, a bilancio di una esperienza di attuazione di un modello di pianificazione tra i più avanzati in Italia, perfettamente consoni alla finalità di sviluppare una ampia disamina delle riforme legislative indispensabili a superare la ottantennaria L 1150/42 con una legge consona alla riforma costituzionale di distribuzione dei poteri tra Stato e Regioni.

Nel successivo Cdn del 19 marzo 2021, mentre era al lavoro la Commissione Greco, istituita dal Ministro Giovannini, si decise di formare dei gruppi di lavoro ciascuno dei quali approfondisse aspetti centrali del nuovo testo, tenendo conto della rassegna delle precedenti proposte ed elaborazioni. Ciascun Gruppo di lavoro fu assegnato alla responsabilità di alcuni coordinatori come dalla lista che segue:

1. Gli obiettivi e finalità del governo del territorio (Michele Talia, Francesco Domenico Moccia);
2. Sistema delle conoscenze e delle valutazioni nella pianificazione, rapporti con la programmazione (Carmen Giannino, Simone Ombuen);
3. Suolo e servizi ecosistemici negli strumenti di pianificazione urbanistica (Andrea Arcidiacono, Simona Tondelli);
4. Rapporti tra pianificazioni differenziate (paesaggio, acque, porti) e pianificazione territoriale e urbanistica (Carlo Gasparrini, Rosario Pavia);

SOCI IN REGOLA A LIVELLO NAZIONALE					
ANNO	ENTI NAZIONALI	ENTI ASSOCIATI	MEMBRI EFFETTIVI	SOCI ADERENTI	TOTALI
2019	6	120	275	363	764
2020	4	80	191	340	615
2021	6	72	219	394	691
2022 al 28.10.22	7	72	222	403	704

SOCI MOROSI A LIVELLO NAZIONALE					
ANNO	ENTI NAZIONALI	ENTI ASSOCIATI	MEMBRI EFFETTIVI	SOCI ADERENTI	TOTALI
2019	17	355	203	123	698
2020	17	363	245	208	833
2021	18	395	278	281	972
2022 al 28.10.22	17	408	274	339	1038

SOCI IN RITARDO A LIVELLO NAZIONALE					
ANNO	ENTI NAZIONALI	ENTI ASSOCIATI	MEMBRI EFFETTIVI	SOCI ADERENTI	TOTALI
2019		19	52	119	190
2020	2	55	94	156	307
2021		34	33	109	176
2022 al 28.10.22		22	37	127	186

Schemi statistiche Soci Inu.

(fonte: elaborazione di F. D. Moccia a partire dai dati Inu)

5. Contenuti ed effetti giuridici della pianificazione metropolitana e provinciale (Valeria Lingua, Francesca Moraci);
6. Ridefinizione della forma e degli effetti giuridici del piano urbanistico comunale (Carlo Alberto Barbieri, Patrizia Gabellini);
7. Aggiornamento degli standard urbanistici (Carolina Giaimo, Laura Ricci, Marichela Sepe);
8. Disciplina della perequazione e delle compensazioni urbanistiche degli accordi pubblico privato e del convenzionamento (Paolo Galuzzi, Stefano Stanghellini);
9. Forme di partecipazione alle scelte di formazione e attuazione dei piani (Raffaella Radocchia, Gilda Berruti).

Nel corso del Cdn del 15 luglio a L'Aquila, ciascuno dei gruppi di lavoro ha relazionato nella seduta seminariale pomeridiana. I loro testi sono stati scambiati tra i coordinatori dei gruppi di lavoro e ciascuno di loro, accettando il contributo di Membri effettivi e Soci aderenti hanno tenuto discussioni di approfondimento, talvolta anche convocando esperti per conoscere alcuni pareri specialistici. I confronti sono continuati e continueranno fino all'ultimo Cdn prima del Congresso, che si terrà il giorno 5 novembre.

Nella discussione per la scelta della sede del Congresso a cui si candidavano L'Aquila e Bologna, una volta preferita la seconda, su proposta della Sezione Abruzzo, all'Aquila fu previsto un Convegno nazionale, iniziativa frequente nel dopoguerra ma, di recente, trascurata. Poiché le Sezioni regionali Inu dell'Italia centrale avevano ottenuto una commessa di ricerca da parte del Commissario straordinario del governo per la ricostruzione del sisma del 2016, per fornire assistenza tecnica per la materia urbanistica, dove si erano imbattute nella lentezza dell'intervento e negli ostacoli burocratici, intendevano mettere a frutto questa loro esperienza. In aggiunta, con l'arrivo del PNRR, si era attualizzata e generalizzata a tutto il Paese il requisito dell'efficienza dell'azione pubblica, per le scadenze ravvicinatissime del compimento del programma. Poiché, di fronte a queste emergenze, la strada più seguita perché ritenuta più semplice (perlomeno secondo una visione liberista) era stata quella delle deroghe, si assumeva la tesi della possibilità della semplificazione normativa per una pianificazione efficiente: questa avrebbe potuto guidare agli obiettivi in maniera più rapida e sicura. Il Convegno ha avuto una ricca fase preparatorio come verrà dettagliato di seguito. Lo stesso è stato di stimolo ad altre Sezioni per fornire contributi intorno al tema del Congresso, a partire da quella Lombarda con il Manifesto dell'urbanistica, fino a quella Campana con il rapporto tra Stato e Regioni nel governo del territorio. Alcuni di questi convegni sono illustrati in questa rivista, altri si trovano nel sito Inu.

Consistenza del corpo associativo

Con l'attenuarsi della pandemia del 2021 si registrò un'inversione di tendenza fermamente sottolineata perché la riduzione dei Soci in regola costituiva un andamento ininterrotto per più di un decennio. Fortunatamente il 2022 conferma questo cambiamento verso la crescita anche se la sua velocità non è soddisfacente, almeno nei confronti delle aspettative e dell'impegno richiesto a tutte le Sezioni. Dalle statistiche si comprende come la svolta era dovuta ad una significativa crescita dei Soci aderenti – in gran parte imputabile alla creazione di Inu Giovani – ma questa crescita appare rallentata dal numero dei Soci in ritardo e ancora di più da quelli morosi, dati che mettono in evidenza la volatilità dei Soci aderenti, i quali spesso si iscrivono in occasioni di eventi ma poi non riescono a consolidare un rapporto e maturare un coinvolgimento meno occasionale. Perciò ci possiamo aspettare delle ulteriori iscrizioni negli eventi di fine anno

del Congresso e della Giornata internazionale di studi Inu?

Al contrario i Membri effettivi si mostrano in numero abbastanza stabile anche perché la numerosa morosità qui è di lunga durata e dipende dalla regola secondo la quale i Membri effettivi non sono cancellati anche se non sono in regola con le quote annuali. Questo determina la divisione tra due contingenti: il primo spesso coincidente con i Cdr, attivo e l'altro molto esterno o marginale. Il settore da molto tempo più problematico è quello degli Enti associati la cui crisi di adesione fu determinata dalle difficoltà finanziarie degli enti locali. In coda d'anno, la Rur potrebbe dare qualche incremento non ancora registrato, ma la questione si pone con maggiore peso e richiede una revisione meditata delle modalità di partecipazione degli enti.

A livello regionale, allo stato della campagna associativa al 28/10, sei Sezioni superano il numero di 20 Membri effettivi che consente loro di ottenere un secondo membro nel Cdn, mentre 10 non raggiungono i 10 Membri effettivi. Queste ultime hanno ancora margini di recupero ottenendo la regolarizzazione dei loro Membri effettivi. Il maggior numero di Enti associati li abbiamo in Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana, il massimo dei Membri effettivi in Lazio, di Soci aderenti in Lombardia, Lazio e Campania. Tutte queste cifre si riferiscono esclusivamente ai Soci in regola. ■

Note

- 1 <https://www.inu.it/news/xiv-biennale-delle-citta-e-degli-urbanisti-d-r-squo-europa-candidatura-di-napoli/>.



Bologna, Spazio DumBO, sede del XXXI Congresso Inu

(foto di PMopenlab)

Il bilancio dell'Istituto di fronte alle sfide del cambiamento

Simona Tondelli

Anche il bilancio dell'Istituto si è dovuto confrontare e deve continuamente confrontarsi con le sfide del cambiamento: quelle esogene, prima fra tutte la pandemia, e quelle endogene, relative all'esigenza di una riforma urbanistica ormai non più rinviabile.

Gli ultimi anni, caratterizzati dal perdurare della pandemia che ha radicalmente trasformato le nostre modalità di vita e di lavoro, hanno richiesto anche all'Istituto una grande capacità di adattamento per trovare modalità innovative di organizzazione di incontri e convegni e per mantenere un'offerta di eventi culturali e divulgativi che necessariamente hanno dovuto essere ripensati non solo nei modi, dalla presenza fisica alla modalità online, ma anche nei contenuti.

Se il 2020 è stato quindi segnato da un rallentamento, necessario alla riformulazione o rinvio delle iniziative programmate, il 2021 ha invece visto una ripresa significativa che ci riporta vicino a valori complessivi pre-pandemia. Il 2020 è quindi stato un anno di transizione, a cui l'Istituto ha potuto far fronte grazie alle riserve accumulate in seguito al grande successo del Congresso e della Rassegna a Riva del Garda, avviando la trasformazione che ha portato nell'anno successivo all'organizzazione di numerose iniziative, culminate con l'organizzazione del novantesimo anniversario dell'Inu e con l'inaugurazione di una Mostra negli spazi del Maxxi di Roma nel dicembre 2021.

Il bilancio consuntivo 2021 chiude quindi in ripresa rispetto all'anno precedente; particolarmente buona è la componente istituzionale, che torna verso valore pre-pandemia, mentre la quota commerciale, anche a causa dei fisiologici slittamenti temporali tra uscite e entrate, risulta negativa.

Una conferma del riconoscimento del ruolo dell'Istituto deriva dall'erogazione, anche per il 2021, del contributo del Ministero della Cultura, riservato agli istituti culturali che prestino rilevanti servizi in campo culturale, promuovendo attività di ricerca, di organizzazione culturale e di produzione editoriale a carattere scientifico.

Un punto di attenzione riguarda invece le quote associative che, dopo il picco positivo del 2019, dovuto alla concomitanza di Congresso e Rassegna Nazionale, continuano a diminuire. Senz'altro questo fenomeno riflette la difficoltà dell'intero paese di fronte alla pandemia ed alla più generale crisi globale, ma è anche segnale della necessità di porre un rinnovato impegno nel coinvolgimento della base associativa e della necessità di allargare il più possibile il coinvolgimento dei Soci alle diverse iniziative, anche attraverso l'intensificazione delle

attività di ricerca, consulenza e formazione. Particolarmente grave risulta la situazione degli Enti associati che si sono progressivamente allontanati dall'Istituto, sia per le difficoltà economiche degli enti stessi, sia per i carichi di lavoro degli uffici tecnici che lasciano poco spazio alle relazioni con l'Istituto; si tratta di un tema particolarmente critico a cui il prossimo Direttivo dovrà porre specifica attenzione per cercare di trovare modi per riavvicinare gli enti, che costituiscono una componente importante dei soci, eventualmente anche potenziando le attività di ricerca e consulenza e le attività delle Sezioni regionali e lavorando in collaborazione con Anci e con gli ordini professionali per organizzare iniziative ed eventi in collaborazione.

Le attività editoriali riflettono il calo delle quote associative e quindi degli abbonamenti.

Le attività legate a convegni e rassegne, dopo la forte inflessione del 2020 a causa del calo nelle sponsorizzazioni dovuto al trasferimento online delle iniziative, mostrano una buona ripresa nel 2021, confermando Urbanpromo come un'iniziativa di rilievo nazionale, capace di penetrare anche al di fuori degli ambienti più tradizionalmente legati all'Istituto. Lo svolgimento dell'iniziativa negli ultimi mesi dell'anno porta ad avere un ritardo nell'incasso di alcuni contributi che slittano all'anno successivo. Per questo motivo, la componente commerciale del bilancio chiude in negativo, controbilanciata dalla componente istituzionale. Si tratta di uno slittamento fisiologico, che come sempre viene compensato nel corso dei primi mesi dell'anno successivo, e che non deve preoccupare. Anzi, gli esiti confermano la fruttuosa collaborazione tra Inu e Urbit, la società strumentale dell'Istituto per lo svolgimento di eventi culturali e di attività di consulenza.

La situazione di ricerche e consulenze appare più critica, e il bilancio del 2021 ne risente; infatti, dal 2018 il calo delle entrate per questa voce è costante, segnale di una difficoltà dell'Istituto di collocarsi come consulente anche per ragioni di carattere amministrativo, che fanno sì che non tutte le amministrazioni locali siano in grado di identificare il percorso più idoneo per la formalizzazione del coinvolgimento dell'Istituto. In alcuni casi, convenzioni stipulate non hanno poi trovato attuazione a causa del cambio di interlocutori all'interno degli enti. Tuttavia, si segnala che nel 2021 sono state stipulate diverse importanti convenzioni di ricerca che fanno ipotizzare una ripresa importante delle iniziative.

Anche i ricavi delle Sezioni sono in calo; queste, infatti, non sono ancora state in grado riprendere l'organizzazione di eventi e iniziative in maniera significativa; pare quindi urgente un rilancio delle attività a livello locale, che potrebbe anche portare ad un riavvicinamento alla base associativa e al suo ampliamento grazie alla maggiore vicinanza ai territori. Come già detto sopra, questa attività è anche indispensabile per poter tentare un riavvicinamento agli Enti associati.

Le spese, grazie ad un'attività di razionalizzazione delle uscite avviata diversi anni fa, risultano fortemente compresse. La quota relativa a dipendenti e collaboratori è ormai costante da alcuni anni, con l'eccezione del 2019 che ha visto un lieve aumento a causa dell'assunzione a tempo determinato di personale funzionale all'organizzazione del Congresso e della Rassegna. Allo stesso modo, i costi di gestione si sono estremamente ridotti e sono ormai volti a fare fronte ai rimborsi relativi a spese vive e affitto. Anche i costi di viaggio, grazie alla nostra nuova capacità di organizzare la maggior parte degli incontri e delle riunioni online, si sono ridotti notevolmente.

Le uscite da attività editoriali si sono ridotte proporzionalmente alla riduzione delle spese, come anche le uscite per iniziative e convegni. Le spese delle Sezioni sono invece in crescita, anche se sempre inferiori alle entrate.

Complessivamente, dal punto di vista del bilancio, l'Istituto nazionale di urbanistica continua quindi a mostrare solidità.

La buona *performance* del bilancio del 2021 viene confermata anche nel preventivo 2022. Prudenzialmente vengono mantenute costanti le quote associative e di conseguenza le attività editoriali. Anche spese di personale e costi di gestione vengono confermati ai valori, già compresi, dell'anno precedente.

Ci si aspetta invece un incremento della voce convegni e rassegne, sia nelle entrate che nelle uscite, grazie alla concomitanza dell'edizione 2022 di Urbanpromo e all'organizzazione del Congresso a Bologna.

La voce senz'altro più rilevante è quella che riguarda e ricerche e le consulenze, per le quali ci si aspetta nel 2022 un deciso aumento

grazie al fatto che i numerosi accordi e convenzioni portati termine nell'anno precedente porteranno all'incasso delle tranche di pagamenti relativi al progressivo svolgimento delle attività. Si tratta di una componente importante non solo dal punto di vista finanziario, perché è segnale di una ritrovata vitalità dell'Istituto e soprattutto della fiducia degli enti nella qualità del supporto che l'Istituto è in grado di offrire. Questa, insieme alle attività di formazione e divulgazione che le Sezioni possono svolgere a livello locale, costituisce senz'altro la leva su cui investire per il futuro dell'Inu, che deve essere in grado di attivare sempre più collaborazioni con gli enti locali a cui offrire servizi di consulenza e formazione.

Complessivamente, si può concludere che il 2022 pone l'attenzione su quelle che sono alcune azioni chiave su cui l'Istituto nazionale di urbanistica dovrà lavorare per consolidare e potenziare il proprio ruolo di riferimento tra le associazioni culturali: rafforzamento delle collaborazioni con enti e istituzioni, a partire dalle Sezioni regionali che devono essere il motore di questo rinnovamento; incremento della capacità di offrire servizi a supporto degli Enti associati, al fine di mantenere le relazioni indispensabili con amministratori e tecnici locali e di continuare ad alimentare il dibattito culturale dell'Istituto con una pluralità di voci che vengono dal mondo accademico, professionale e degli enti pubblici; utilizzo delle tecnologie informatiche, ma anche, di nuovo, capacità di fare leva sulle Sezioni regionali per l'organizzazione di momenti formativi online e in presenza.

Questo è tanto più rilevante nel momento in cui si dibatte della necessità di una riforma urbanistica e di una nuova legge di principi per il governo del territorio, in quanto il rinnovamento necessario al recepimento dei punti qualificanti di un nuovo sistema di pianificazione, in grado di confrontarsi con città e territori profondamente diversi e con gli obiettivi della transizione ecologica, passa necessariamente attraverso il confronto con tutti gli attori coinvolti e l'aggiornamento delle competenze dei soggetti che dovranno mettere in pratica quei principi. ■



Bologna, Piazza del Nettuno.

(foto di bbsferrari, <https://elements.envato.com/piazza-del-nettuno-square-in-bologna-R4YWJN3>)

Le attività dell'Inu tra continuità e innovazione

Domenico Passarelli

Le attività dell'Inu continuano ad ispirarsi ai cardini resistenti dell'eredità di Adriano Olivetti: volontariato, pluralismo, molteplicità dei fronti d'azione. Tra i suoi scopi principali l'Istituto promuove e coordina gli studi di urbanistica e di edilizia, ne diffonde e valorizza i principi e ne favorisce l'applicazione. Nel corso della sua storia più che novantennale ha consolidato rapporti istituzionali con i più alti livelli di governo del territorio in Italia e in Europa. Promuove ed effettua periodicamente congressi, convegni, mostre, esposizioni di carattere regionale o locale, nazionale e internazionale che servono a richiamare l'opinione pubblica sui problemi territoriali, ambientali, urbanistici, paesaggistici ed edilizi; partecipa, sia direttamente, sia a mezzo di propri rappresentanti ai congressi, alle mostre e alle altre manifestazioni aventi analoghe finalità. Nel rispetto dei compiti statutari designa propri rappresentanti in seno agli organismi di carattere territoriale, ambientale, urbanistico, paesaggistico ed edilizio e nelle commissioni giudicatrici di concorsi internazionali e nazionali. Gli impegni dell'Istituto continuano attraverso la promozione a corsi di formazione, pubblicazioni, ed esprime il proprio parere a sostegno degli interessi collettivi e della correttezza tecnico-scientifica di leggi, provvedimenti relativi a concorsi, piani, programmi, progetti valendosi di tutti i mezzi e i poteri riconosciuti dalle leggi vigenti. L'Inu opera anche attraverso attività di consulenza e di ricerca sia a livello nazionale che a livello regionale e locale. Il Presidente dell'Istituto Michele Talia all'atto dell'insediamento sottolineava l'importanza di consolidare il nostro potere di interlocuzione, e che di conseguenza si debba contrastare quel forte impulso alla 'disintermediazione' che costituisce uno degli aspetti più controversi dell'attuale discorso politico. Come appare ormai evidente, la ricerca di un rapporto diretto tra il potere centrale e i cittadini rischia di erodere il prestigio e l'autorevolezza di un soggetto come il nostro, che fonda sulla terzietà e sul pensiero critico gran parte della sua capacità attrattiva ed è dunque fondamentale ristabilire la fiducia nelle competenze tecniche, e nella possibilità che queste ultime possano contribuire non solo alla fattibilità delle politiche pubbliche, ma anche al più ampio conseguimento dell'interesse collettivo. Tale obiettivo è stato declinato in tre modi differenti, ciascuno dei quali è coinciso con un orientamento strategico della nostra iniziativa che ha caratterizzato le discussioni interne nel precedente triennio: partecipazione del nostro Istituto all'attuale discussione sull'autonomia regionale differenziata, offrendo approfondimenti conoscitivi, quadri valutativi comparati e specifiche proposte; valutazione del peculiare apporto che la disciplina urbanistica può offrire alle politiche di

adattamento al cambiamento climatico; individuazione del contributo delle politiche di piano al superamento delle principali fragilità urbane e territoriali.

I Cluster

Una importante innovazione è l'istituzione dei Cluster al fine di riorganizzare le Communities presenti allo scopo di promuovere e favorire lo sviluppo di studi e ricerche in particolari ambiti tematici o su specifici argomenti. Alle attività sono invitati a partecipare anche studiosi ed esperti di altre discipline, o comunque non facenti parte dell'Istituto.

In sintesi se ne riportano temi e obiettivi.

1. Suolo, servizi ecosistemici e cambiamenti climatici. Persegue l'obiettivo di definire: indirizzi e contributi per l'individuazione di azioni e strumenti operativi e normativi, finalizzati alla ridefinizione del progetto urbanistico verso obiettivi di resilienza e adattamento ai cambiamenti climatici, attraverso un approccio ecosistemico, il risparmio delle risorse naturali e del suolo e il sostegno ai processi di rigenerazione urbana e territoriale. Racchiude i seguenti temi: politiche per la difesa dei suoli; consumo di suolo; adattamento climatico; sostenibilità ambientale; paesaggio e biodiversità; servizi ecosistemici.

2. Reti e telai territoriali multiscalarari. Persegue l'obiettivo di definire: linee guida per la pianificazione e progettazione della infrastruttura ecologica nazionale da articolare per Città metropolitane, Regioni, Province in relazione alla proposta emersa con la partecipazione ai tavoli di partenariato; integrazione tra pianificazione generale, progetti infrastrutturali e politiche sulla mobilità. Racchiude i seguenti temi: reti verdi e blu; città accessibili; città portuali; mobilità e infrastrutture; reti energetiche e digitali; *smart city*.

3. Ri-generazione urbana, nuove dotazioni e spazi del welfare. Persegue l'obiettivo di definire: apparati regolativi e linee guida per la città pubblica e la tutela dei valori urbani – contributo alla modifica del Dl 1444/68 - campagna per norme nazionali di guida alla pianificazione urbanistica. Racchiude i seguenti temi: politiche per l'abitare sociale; spazio pubblico; nuovi standard urbanistici; città storica; valutazione, risorse e rigenerazione urbana; luoghi della cultura come motore di rigenerazione urbana.

4. Profili innovativi di governance territoriale e urbana. Persegue l'obiettivo di definire: realizzazione di un osservatorio sulla legislazione regionale (in collaborazione con la redazione del Rapporto dal Territorio); contributi alla predisposizione di politiche finalizzate al riequilibrio territoriale e alla elaborazione di strategie metropolitane,

per le città medie e per lo sviluppo locale. Racchiude i seguenti temi: politiche pubbliche per la città; area vasta e dimensione macro-regionale; processi partecipativi e governo del territorio; aree interne; politiche per il territorio del Mezzogiorno; la pianificazione delle aree metropolitane; risorse comunitarie per i progetti territoriali.

La finalità dei Cluster è quella di ricercare quella necessaria integrazione dei saperi scientifico-disciplinari per affrontare la complessità dei fenomeni urbani e territoriali. A tale scopo sono già evidenti i primi risultati dimostrabili nelle tante occasioni di confronto che in questi anni hanno caratterizzato il dibattito interno all'Istituto e che saranno a breve riproposti all'esterno nella consapevolezza di continuare a lavorare con coloro i quali (enti, associazioni, ordini professionali, e così via) hanno assicurato una continuità di dialogo e confronto non solo dialettico per pervenire ad una piattaforma di indicazioni contestualizzabili sul territorio italiano.

Attività delle Sezioni

Le Sezioni costituiscono articolazione dell'Istituto nelle diverse realtà territoriali e contribuiscono al radicamento in queste dell'Istituto, alla diffusione dei suoi valori, alla promozione delle sue attività e in generale di una più avanzata cultura dell'ambiente e del territorio. Esse concorrono al perseguimento delle finalità dell'Istituto con piena autonomia di iniziativa e di gestione, fermi restando i vincoli statutari e di bilancio, con particolare ma non esclusiva attenzione alle realtà e alle situazioni regionali e locali. Le Sezioni regionali collaborano all'attività degli organi nazionali dell'Istituto e alle iniziative di carattere nazionale e internazionale da essi promosse, anche con la segnalazione di problemi specifici che assumano carattere nazionale o comunque interesse culturale più generale. Per le attività di ricerca e consulenza commissionate da soggetti esterni all'Istituto alle Sezioni, esse si attengono alle regole fissate dal Regolamento e sono tenute a versare alla sede centrale un contributo alle spese generali dell'Istituto determinato in misura non inferiore al 20 per cento del valore economico contrattualizzato e affidato alle Sezioni, compatibilmente con la vigente normativa di riferimento. Possono essere stabiliti accordi di cooperazione permanenti o su singole iniziative tra più Sezioni, e tra le Sezioni ed altri enti, organismi o associazioni. Le Sezioni collaborano comunque con le espressioni locali di enti, organismi e associazioni nazionali con cui l'Istituto abbia sottoscritto accordi di cooperazione. In questa sede si dovrebbe dare merito all'encomiabile lavoro svolto da ciascuna Regione e molto spesso in modo congiunto. Vale per tutti sottolineare lo sforzo profuso da parte di tutte le Sezioni del Sud nella direzione delle politiche per il territorio del Mezzogiorno il cui obiettivo prioritario resta quello di costruire un processo che rivedichi il ruolo dell'Inu nelle politiche nazionali affinché si possa incidere sulle azioni finalizzate al riequilibrio territoriale e alla elaborazione di strategie metropolitane, per le città medie e per lo sviluppo locale. Il PNRR contiene già interventi di cui si conoscono ambiti e localizzazione pertanto sarà interessante pensare agli eventuali interventi 'trainati' strettamente collegati al PNRR, in grado di creare valore aggiunto.

Le attività conto terzi ed editoriali

L'Inu rappresenta un riferimento per tante istituzioni nazionali ed internazionali. Tra le tante interlocuzioni intercorse, oltre alle convenzioni attivate con gli enti locali, università e centri di ricerca, si ricordano quelle stipulate con gli enti nazionali: con il Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), l'Anci (Associazione nazionale

Comuni italiani), il Cresme ricerche Spa (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio Spa), il Cnr (Centro nazionale ricerche), con tanti ordini professionali e molte altre associazioni culturali e di categoria. Nel corso di questi ultimi anni c'è da segnalare la convenzione attivata con la Presidenza del consiglio dei ministri – Commissario straordinario del Governo – avente come oggetto: "Contratto di affidamento di servizi tecnici di architettura e ingegneria per l'assistenza e il monitoraggio degli strumenti di programmazione e pianificazione per la ricostruzione" dell'Italia centrale. Nel 1995 nasce Inu Edizioni con l'obiettivo di fornire una gestione indirizzata al mercato delle attività editoriali dell'Inu Istituto nazionale di urbanistica. Presente su tutto il territorio nazionale grazie alle diciannove Sezioni regionali dell'Inu e alle ottanta-cinque librerie e agenzie commissionarie, la società copre con la sua attività vasti campi del sapere urbanistico. I periodici *Urbanistica* e *Urbanistica Informazioni* e le monografie delle collane *Urbanistica Quaderni* e *Urbanistica Dossier* affrontano i principali temi dell'innovazione disciplinare: le questioni ambientali, l'economia urbana, la progettazione partecipata e comunicativa, la riqualificazione urbana, la pianificazione comunale e d'area vasta, il dibattito internazionale e altro ancora. Si ricordano le collane *Accademia* e *Parole chiave*. Gli atti dei numerosi convegni e seminari dell'Inu, delle rassegne urbanistiche nazionali e regionali e della rassegna urbanistica europea offrono, inoltre, un vasto ed esaustivo panorama del 'fare urbanistica' che, peraltro, trova la sua sintesi e sistematizzazione nella edizione biennale del Rapporto dal Territorio, strumento indispensabile per chi vuole essere informato delle pratiche attuate in Italia e nei relativi processi di governo; ma anche per chi ha compiti precisi in materia, didattici e di studio o professionali, pubblici o privati che siano e per chi, infine, ha un compito di direzione politica o legislativa, regionale o nazionale. Completano le proposte editoriali due recenti collane multimediali: i *Manual Inu*, manuali tecnici in formato tascabile corredati da repertori e documenti su cd-rom e la collana digitale, una serie di cd-rom che, attraverso immagini, mappe e disegni raccontano i luoghi e documentano le attività di pianificazione, i progetti e le ricerche. Importante strumento di informazione e comunicazione è rappresentato dal Rapporto dal Territorio che intende contribuire anche alla costruzione di una visione urbanistica al futuro del Paese, visione necessaria per garantire una risposta alle aspettative delle popolazioni insediate, relative a servizi, sicurezza e qualità estetica, salvaguardia dei territori e dell'ambiente, tenuta e riproduzione dei paesaggi, civismo urbano e inclusione sociale e decoro degli spazi di vita e del lavoro. Il Rapporto dal Territorio dell'Inu con la sua ottava edizione propone un nuovo format che, pur mantenendo la tradizionale struttura interpretativa delle attività di pianificazione articolata in piani e politiche, intende sviluppare in termini più ampi, dedicando a ciò una intera sezione introduttiva, quelle analisi descrittive dei fenomeni "territoriali" che sono spesso alla base delle scelte dei decisori e che nel rapporto costituivano le parti introduttive dei singoli capitoli, riferite ai contributi di autorevoli osservatori esterni. La collaborazione ormai decennale con i laboratori universitari di Univaq (Antea) e di Roma 3 (Labur) nonché una interazione che negli anni si è consolidata con importanti istituti culturali e scientifici (Istat, Ispra, Isnat, Cresa, Ced Ppn-Crcs) e con gli uffici regionali e provinciali di pianificazione, ha consentito di affrontare il tema problema della costruzione di un sistema informativo Inu come base di riferimento per il rapporto, ed altresì come luogo di confronto con altri luoghi di descrizione e di analisi operanti sul territorio nazionale. ■

Il laboratorio Inu Giovani e la “quarta generazione di urbanistica”

Luana Di Lodovico

Il laboratorio Inu Giovani

“Il momento storico che stiamo vivendo è particolarmente complicato e difficile, è fragile eppure strategico per il futuro che si va costruendo, richiede la forza delle idee e un contributo significativo, di peso, coeso” (Viviani 2018). Erano queste le parole che Silvia Viviani pronunciava in occasione dell’assemblea dei Soci nel 2018. Parole estremamente attuali come quelle pronunciate nel VI Congresso dell’Inu nel 1956 l’allora Presidente Olivetti nel suo discorso interrogava la platea chiedendo: “Che fare? Qual è la responsabilità dell’urbanistica in questo quadro che è chiaro, che appare dalle cronache di ogni giorno sempre più tragico, anche al temperamento più ottimista?”. E da qui, da questi due discorsi, sono partita quando ho immaginato la costituzione del laboratorio Inu Giovani. Nel 2019 la Giunta Inu ha deciso di affidarmi il compito di promuovere la costruzione del laboratorio per la campagna associativa 2020. In oltre due anni dall’avvio dell’attività di Inu Giovani, sono state molte le attività (online e in presenza) che abbiamo svolto e molte altre ne stiamo organizzando. Il laboratorio, nato per valorizzare le attività dei giovani studenti universitari, neolaureati, dottorandi di ricerca, ricercatori e giovani professionisti è diventato un vero e proprio luogo nevralgico di aggregazione, discussione, confronto per i quasi 120 iscritti. Uno spazio, per usare una bella espressione di Gabellini (2018), “di azione e riflessione sui temi difficili e controversi riguardanti le scelte per città e territori, andando oltre l’incertezza del ruolo, inteso come interfaccia tra il singolo e ciò che la società si può aspettare da chi ricopre una determinata posizione”. Sotto questi auspici il 26 febbraio 2020 a Roma è stato organizzato l’evento di presentazione del laboratorio Inu Giovani alla presenza dei giovani iscritti e del Presidente dell’Inu Michele Talia. Un momento di confronto volto a costruire e a presentare una prima *roadmap* delle iniziative, oltre che a raccogliere dagli aderenti stimoli, suggerimenti, indirizzi. Durante la pandemia, poi, con tutti i partecipanti ad Inu Giovani si è deciso di costruire il “Manifesto delle idee”, un documento di lavoro partecipato e condiviso, che ha permesso, a sua volta, di avviare la programmazione delle azioni e delle attività del laboratorio a partire da dieci parole chiave, selezionate, condivise e votate attraverso un sondaggio online, quali: pianificazione, sostenibilità, formazione e ricerca, strategia, condivisione, innovazione, multidisciplinarietà, rigenerazione, *governance*, futuro. Inoltre questo primo documento contiene al suo interno una vera e propria *linkmap* che il gruppo ha usato per strutturarsi e organizzarsi internamente in gruppi di lavoro, ciascuno incaricato di approfondire e

condurre un aspetto specifico delle attività a partire dalle *keywords*. Anche la *linkmap* è stata elaborata tenendo conto dello spirito che ha permesso la nascita di Inu Giovani: un laboratorio interdisciplinare, innovativo, fondato sia sul radicamento locale che su una necessaria apertura internazionale.

Le attività del laboratorio

Sappiamo bene come l’urbanistica è una disciplina plurale, che “per il suo carattere fondamentalmente transdisciplinare riutilizza strumenti propri di altri specialisti, diversi nel tempo a seconda delle centralità tematiche che fa proprie [...] nel tempo cambiano le regole tecniche, ma meno velocemente di quanto cambi la concatenazione, la relazione tra di esse che gli urbanisti sono in grado di stabilire, perché questa relazione è dovuta al processo di tematizzazione, straordinariamente cangiante in quanto sensibile alle condizioni esterne” (Gabellini 2001). Partendo da questa riflessione sono nati i gruppi di lavoro di Inu Giovani, gruppi permeabili, a formazione variabile che spesso lavorano in contatto con altre realtà, interne e esterne all’Istituto. Attualmente i gruppi si sono concentrati su alcune attività fondamentali quali: Un minuto di urbanistica; Libri; Libera professione; Ricerca e formazione; Sostenibilità e *climate change*; Urbanistica e partecipazione e *masterclass*. Molte sono le attività organizzate in questi anni nati dal lavoro dei singoli gruppi o dalla collaborazione di più gruppi, tra tutte le attività (Gabellini 2018) troviamo i video prodotti dal gruppo “Un minuto di urbanistica”: brevi filmati delle ragazze e dei ragazzi che partecipano al laboratorio che, attraverso i nuovi mezzi di comunicazione digitale, affrontano argomenti come sostenibilità, riqualificazione e rigenerazione urbana, mobilità e trasporti, paesaggi, partecipazione. Un modo per uscire dagli schemi classici del linguaggio tecnico dell’urbanistica, caratteristica che la rende spesso poco attraente e comprensibile ai cittadini, per spiegare concetti propri della disciplina e far sì che “la conoscenza di alcuni concetti fondamentali, legati ai processi di trasformazione urbana, possano aiutare tutti a comprendere la realtà che ci circonda e diventare parte attiva nel processo di miglioramento urbano e di crescita culturale” (Surace 2022). Seguono i sei “#Dialoghi di sostenibilità - l’aperitivo di Inu Giovani” del gruppo “Sostenibilità e *climate change*”, incontri pubblici (sia online che dal vivo), dove di volta in volta sono stati affrontati temi diversi con esponenti della pubblica amministrazione, del mondo accademico e della ricerca, con liberi professionisti impegnati nelle nuove sfide della progettazione urbana. Tra i temi discussi negli incontri troviamo la sostenibilità e le

sfide poste dal cambiamento climatico, l'ambiente, città e comunità (ecomusei), *Nature based solutions*, la transizione urbana circolare, la resilienza, i processi partecipativi, la transizione ecologica e digitale, tecniche e tecnologie a supporto della pianificazione. Nel 2021 è stata organizzata la *masterclass* progettuale "Progetti di Città" preparata dal laboratorio Inu Giovani e dal Comune di Colleferro che ha anche patrocinato l'evento insieme agli Ordini degli Architetti e degli Ingegneri della Provincia di Roma e al Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre. La *masterclass* – a cui hanno partecipato studenti delle lauree magistrali in Progettazione urbana o ambiti inerenti, studenti del quarto e quinto anno delle lauree a ciclo unico, laureandi, dottorandi, dottorati, ricercatori e giovani professionisti under 35 – è stata suddivisa in due momenti: una prima parte di lezioni online e una seconda parte dal vivo a Colleferro, dove attraverso *workshop*, visite e lavori in gruppo i partecipanti hanno potuto dar sfogo alla loro creatività per proporre idee innovative sulla città morandiana. In particolare i progetti si sono focalizzati su due ambiti: il centro storico e le aree industriali in disuso. Il lavoro dei partecipanti è stato presentato alla cittadinanza in due momenti distinti: il primo il 25 settembre con premiazione, da parte della giuria, composta da rappresentanti degli enti che hanno organizzato e patrocinato la *masterclass*, di uno dei quattro progetti; il secondo a ottobre 2022, con l'organizzazione della mostra e il dono dei progetti all'amministrazione che vuole adesso affrontare l'ambiziosa sfida di un rilancio e rigenerazione della città morandiana imperniato su direttrici in passato poco considerate, come l'ambiente e la cultura. Nel 2022 il laboratorio Inu Giovani ha curato il concept e l'organizzazione del Simposio di Inu Calabria Ri(E)voluzione Urbanistica: città e ambiente un rapporto indissolubile" organizzato ad aprile, a Tropea, dalla Sezione Inu Calabria. All'interno del Simposio Inu Giovani ha organizzato due attività principali: il sondaggio "Città e ambiente" curato dal gruppo "Urbanistica e Partecipazione" e "Spazio Giovani" organizzato dal

gruppo "Sostenibilità e *climate change*". Il sondaggio è servito a comprendere l'interesse dei cittadini a temi quali mobilità sostenibile, welfare urbano e salute, agricoltura sostenibile, aree costiere e fiumi, adattamento climatico e città resilienti, temi affrontati dal Simposio. Mentre "Spazio Giovani" è stato un vero e proprio momento dedicato alle riflessioni dei giovani urbanisti sui temi della sostenibilità. Inoltre è stato organizzato un *workshop* formativo incentrato sulla gestione dei rischi naturali attraverso una simulazione di disastro ambientale. Nello stesso anno il gruppo "Ricerca e Formazione" ha organizzato a Roma il Convegno "Be Planners - sguardi e progetti sulle città" presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Roma Tre: un vero e proprio momento di confronto e discussione sui temi della ricerca, della formazione e della professione in relazione alle occasioni offerte dal piano per la ripresa della Next generation Eu. Durante il Convegno, oltre alla premiazione dei papers, dei progetti e delle immagini selezionati dal comitato scientifico, si sono confrontati figure provenienti sia dal mondo accademico sia da quello professionale e due *keynote* hanno avuto, dagli organizzatori, il compito di avviare una riflessione sulle opportunità e prospettive del mondo accademico e della professione, in un periodo estremamente delicato per il Paese ed in particolare per l'urbanistica. Inoltre, in questi anni, sono state avviate anche attività di collaborazione di Inu Giovani con altre iniziative proprie dell'Istituto o di cui l'Istituto è promotore quali: la Giornata studi Inu di Napoli, la Biennale dello spazio pubblico (lavoro in un team multidisciplinare sulla "città in quindici minuti"), UPhD Green 2022, *Jane's Walk* oltre alle attività portate avanti dalle singole Sezioni regionali dell'Istituto. Si segnala, infine, la partecipazione ad eventi internazionali di alcune delegazioni di Inu Giovani, tra cui: il Premio destinato alle tesi di laurea magistrale e ricerche "Città accessibili a tutti" organizzato da Inu-urbit, in particolare dall'architetto Iginio Rossi, con il sostegno della Camera di commercio di Genova e la collaborazione del Ministero della Cultura, Consiglio nazionale delle ricerche e Cerpa Italia Onlus; il *Metrex spring conference next-generation workshop* (20 maggio 2022); il *workshop "City Reboot: Post-pandemic Planning and New European Bauhaus"* organizzato da ETCP-CEU (*European council of spatial planners - Conseil européen des urbanistes*) nel 2021. Dal 2021, grazie alla nuova politica editoriale di *Urbanistica Informazioni*, il laboratorio Inu Giovani ha un proprio spazio su tale rivista scientifica dell'Istituto. Uno spazio in più di confronto, crescita e discussione dove le ragazze e i ragazzi del laboratorio pubblicano, periodicamente, i risultati di ricerche, studi e tesi.

Le attività in progress

Più volte abbiamo descritto le attività del laboratorio sono, per definizione, un work in progress continuo, e i giovani sono particolarmente bravi a trovare il modo di adattarsi e contribuire alla crescita dello stesso, attraverso di confronto, discussione e inclusione. Molte sono le attività riconfermate per il prossimo anno, altre ancora sono in corso di definizione. Continueranno i #Dialoghi di sostenibilità e saranno coinvolte più Sezioni regionali: un tour per la penisola per parlare di argomenti legati al rapporto sostenibilità - pianificazione. Sono in corso di stampa i risultati degli eventi 2022 (in particolare del Simposio e di Be planners) e in fase di preparazione di nuove *masterclass* in altre Sezioni regionali Inu. In questi anni poi, sono stati avviate nuove relazioni con amministrazioni pubbliche, associazioni, start up di ricerca, tutte relazioni che si stanno man mano consolidando e ampliando. Verranno organizzati altri momenti di riflessione e confronto pubblico e sicuramente ci saranno nuove e stimolanti attività che i giovani saranno capaci di mettere in campo.



Mostra "Progetti di Città", Colleferro, 29 ottobre 2022.

(foto di Gabriella Tamassia)

Prospettive future: “quarta generazione di urbanistica”

“L’urbanistica ha la responsabilità e la possibilità di contribuire a rendere le città più sostenibili e resilienti” (Tondelli 2019). Dodici anni fa Oliva scriveva in apertura della rivista *Urbanistica Informazioni* che si prospettava “una quarta generazione dell’urbanistica italiana, caratterizzata da una strategia tanto chiara, quanto difficile da mettere in atto, soprattutto per le ingenti risorse finanziarie alle quali deve fare riferimento, che ponga le basi per il superamento di una questione urbana che ha contribuito ad allargare la distanza tra il nostro Paese e il resto dell’Europa” (Oliva 2011). Una quarta generazione di urbanistica che oggi deve affrontare problemi che all’epoca Oliva non poteva immaginare: la ripresa della città post pandemica, gli interventi legati alla *NextGenerationEu - Recovery plan for Europe*, i problemi legati poi alla professione e alla ricerca in tempi di crisi economica. Problemi che dovranno essere affrontati soprattutto dalle nuove generazioni di urbanisti. Nuove generazioni che potranno trovare nell’Istituto e in Inu Giovani il luogo di confronto e crescita, perché i giovani sono portatori di sguardi diversi, di visioni innovative, di creatività, di entusiasmo. Tutti questi ingredienti, infatti, hanno permesso al laboratorio di crescere e diventare una vera e propria piattaforma di comunicazione aperta atta ad implementare un nuovo interesse, soprattutto nelle nuove generazioni, in una materia così affascinante e complicata qual è l’urbanistica. I tempi sono maturi perché il laboratorio Inu Giovani possa essere riconosciuto come una parte fondante dell’Istituto e i membri del laboratorio possano diventare soggetti attivi all’interno della attività nazionali e regionali dell’Inu, valorizzandone la rappresentatività territoriale. Concludo ricordando che “per una nuova stagione di buona urbanistica, si tratta di far tesoro dei saperi esperti, dei principi di buon governo, delle capacità di procedere utilizzando metodi e strumenti collaudati riuscendo nel contempo ad apprendere dal nuovo” (Viviani 2015), con lo scopo di creare le premesse per costruire e progettare “città e insediamenti

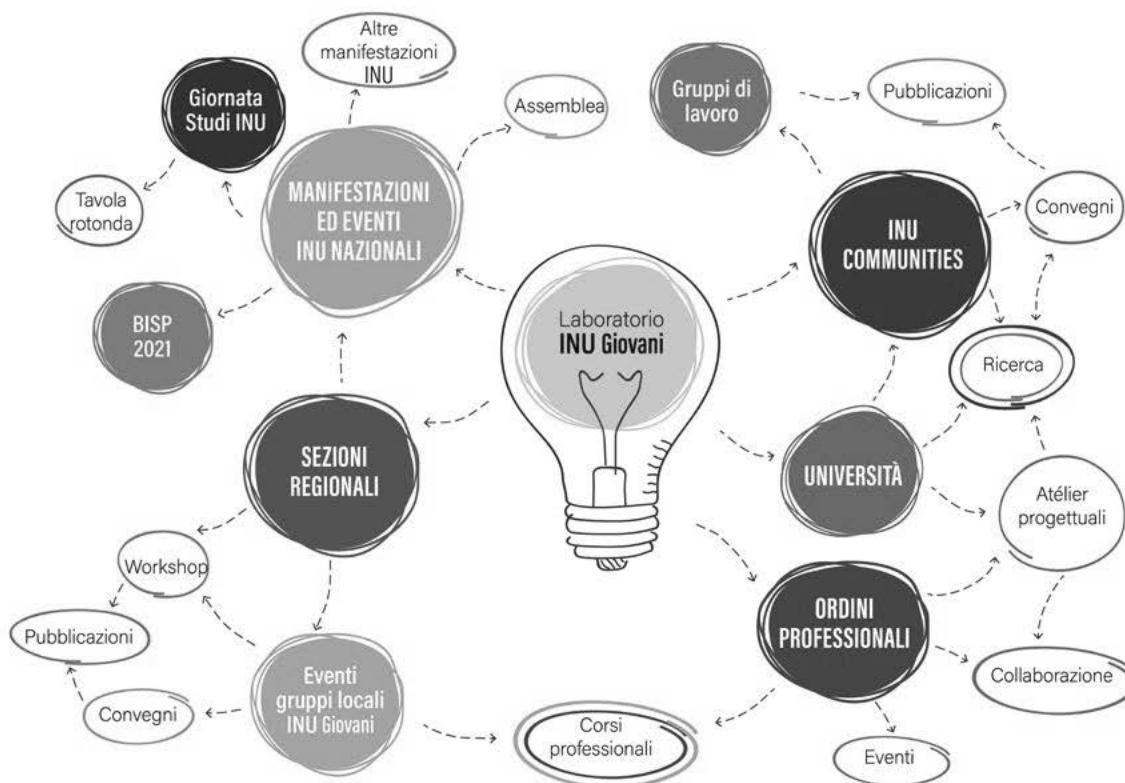
umani giusti, sicuri, salubri, accessibili, economici, resilienti e sostenibili, promuovendo prosperità e qualità della vita per tutti” (Habitat III 2016). I giovani del laboratorio, carichi di entusiasmo, ed affiancati dal sapere da chi lavora da anni all’interno dell’Istituto, possono essere il valore aggiunto, il volano per ad avviare una quarta generazione di urbanistica che abbia, parafrasando Bertoli, “un piede nel passato e lo sguardo dritto e aperto nel futuro”. ■

Note

1 Visionabili a questo indirizzo <https://www.inu.it/evidenza/inu-giovani/>.

Riferimenti

- Gabellini P. (2001), *Tecniche urbanistiche*, Carocci editore, Roma, p. 17.
- Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell’urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci editore, Roma.
- Habitat III (2016), *The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development – Quito* [https://www.inu.it/wp-content/uploads/Relazione_Presidente_16_giugno_2018.pdf].
- Oliva F. (2011), “La città oltre la crisi”, *Urbanistica Informazioni*, no. 326, p. 3.
- Surace C. (2022), Perché parlare di urbanistica in maniera semplice [<http://www.ceciliasure.it/perche-parlare-di-urbanistica-in-mania-semple/>].
- Tondelli S. (2019), *Al Congresso Inu sostenibilità e pianificazione, un rapporto da rilanciare* [<https://www.impresedilnews.it/al-congresso-inu-sostenibilita-e-pianificazione-un-rapporto-da-rilanciare/>].
- Viviani S. (2015), “Progetto Paese: una nuova urbanistica per il futuro delle città, tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali”, *Urbanistica Informazioni*, no. 261-262, p. 12-13.
- Viviani S. (2018), *Relazione della Presidente Silvia Viviani all’Assemblea Nazionale dei soci 2018* [https://www.inu.it/wp-content/uploads/Relazione_Presidente_16_giugno_2018.pdf].



Linkmap del manifesto Inu Giovani.

(fonte: <https://www.inu.it/wp-content/uploads/manifeto-inu-giovani.pdf>)

I 90 anni dell'Inu: un accumulo di conoscenze e riflessioni

Patrizia Gabellini

L'attività per 'celebrare' i 90 anni di vita dell'Istituto nazionale di urbanistica (1930 - 2020) è iniziata nel novembre 2019, con il primo incontro del Comitato scientifico a Bologna nella sede della Sezione Inu Emilia Romagna. Gli organismi dirigenti avevano deciso di non aspettare il centenario per intraprendere un'operazione ricognitiva e riflessiva ritenendo che il profondo cambiamento in atto, con le sue ripercussioni già palesi sul governo del territorio e sulla pratica urbanistica, non consentissero l'attesa di un anniversario canonico. In questi tre anni le ragioni dell'anticipazione si sono confermate e semmai rafforzate. Il compimento dei 90 anni dell'Istituto è così diventato una straordinaria occasione per promuovere una serie di iniziative che si sono susseguite senza soluzione di continuità fino al XXXI Congresso e che proseguiranno oltre.

Il portale web, denominato "Area Novantesimo",¹ con l'esplosione della pandemia è subito diventato motore e strumento di comunicazione fondamentale dell'attività. La sua progettazione, realizzazione e successiva implementazione, con la raccolta e organizzazione di un vasto materiale documentario, ne hanno fatto un archivio sui generis in continuo aggiornamento (Gabellini 2021). Particolarmente preziosa è risultata la possibilità di depositarvi le registrazioni degli incontri organizzati su piattaforma digitale, prima quelli dedicati a temi fondanti per l'Inu (iniziati il 20 ottobre 2020 con "L'Inu, le Istituzioni, la Politica") e a figure eminenti (il ciclo dei cinque incontri dell'"Urbanistica duale"),² poi agli Eventi che hanno arricchito la mostra al Maxxi di Roma (Finì 2021; Pavia 2022) e ai convegni della primavera 2022, in occasione del riallestimento della Mostra presso il Dipartimento di Architettura di Napoli. Altri presumibilmente si aggiungeranno a costruire un deposito inedito e prezioso per conoscere l'Inu e l'ampia area di professionisti, funzionari, amministratori e docenti che riesce a coinvolgere.

La Mostra tenutasi al Maxxi dal 23 novembre al 19 dicembre 2021, "1930-2020. 90 anni di attività per la costruzione del paese",³ divenuta itinerante e portata anche al Congresso di Bologna, costituisce una tappa fondamentale dell'attività pluriennale di cui si è data notizia via via in alcuni articoli pubblicati da *Urbanistica Informazioni* (Finì 2021; Gabellini 2021; Talia 2021; Moccia 2022; Pavia 2022). Per la mostra è stata prodotta una *timeline* che, ricostruendo l'avvicendamento dei dirigenti, la sequenza degli appuntamenti periodici, la produzione pubblicistica, costituisce una base conoscitiva imprescindibile e consente di individuare le fasi salienti della vita dell'Istituto. Alla cronologia si sono aggiunte le *Isole* dove si è avviato l'approfondimento dei temi caratterizzanti e persistenti

nell'Inu, suggerendo alcune significative relazioni tra dibattiti, prese di posizione, iniziative interne all'Istituto e i grandi cambiamenti che hanno investito nel tempo città e territori in Italia e in Europa. Un video, che raccoglie e concatena i fatti salienti per l'Inu richiamando eventi esterni certamente influenti, ha proposto un racconto sintetico dei primi 60 anni. L'insieme ha cominciato a restituire un'immagine non statica e non pacificata dell'Istituto, oltre che un lavoro instancabile "per la costruzione del paese" in condizioni di indiscutibile difficoltà.

Col Convegno internazionale a conclusione della mostra, "L'Inu e l'urbanistica italiana. Ieri, oggi, domani",⁴ sono stati raccolti contributi inediti poi confluiti nel numero monografico di *Urbanistica* 165-166 (uscito in concomitanza con il Congresso) dove, con ulteriori approfondimenti e riflessioni, si trova anche la rielaborazione dei materiali prodotti per la mostra (Gabellini 2022). I 24 testi prodotti da 25 diversi autori sono stati raccolti in tre parti che scandiscono il ponderoso volume: "Dirigenti Organizzazione Politiche, Conoscenza Comunicazione, Temi Questioni". L'apparato iconografico, esito di una ricerca che ha impegnato in prima persona anche il Direttore e i redattori che hanno curato il numero attingendo da diverse fonti (disperse e non tutte organizzate), costituisce un testo nel testo, portando informazioni ulteriori e, speriamo, sollecitando interesse a costruire un archivio fotografico. Ne scaturisce un volume che è un evento editoriale di indubbia utilità per la storia dell'Istituto, che non ha ancora al suo attivo lavori ampi, temporalmente estesi e sufficientemente articolati.

Prossimamente verrà pubblicato il libro "Urbanistica duale. Figure e traiettorie nell'Inu nella collana Accademia" di Inu Edizioni, a cura di Michele Talia promotore di quel filone di approfondimento. Il libro restituirà, arricchita di cronologie, la rielaborazione della documentazione raccolta con il contributo di studiosi e testimoni che hanno partecipato ai cinque *webinar*. Gli accoppiamenti per favorire 'confronti a distanza' tra cinque coppie di urbanisti influenti sono stati costruiti considerando i ruoli ricoperti nell'Inu, la comunanza/opposizione di interessi e/o di approcci politico-culturali. La scelta di intraprendere questa esplorazione ha evidentemente colto un interesse diffuso per la ricchezza che scaturisce dalle ricerche a base biografica, ricorrendo anche alle 'memorie' come testimoniano i contributi curati da Carolina Giaimo (2022) nella rubrica "Inu 90 podcast" inaugurata per l'occasione su *Urbanistica Informazioni*.

Il lavoro di questi anni ha dunque aperto numerosi fronti di ricerca che in vario modo insistono sul rapporto tra passato, presente e

[Home](#)[Area Novantesimo](#)[Mostra INU90 - MAXXI](#)[Iniziative Regionali](#)[Presentazione](#)[Dove siamo](#)[INU](#)[News e Calendario](#)

90 | INU
ANNI DAL 1930 | Istituto Nazionale
di Urbanistica

AREA NOVANTESIMO

EVENTI

Tutte le manifestazioni con i programmi
La registrazione del convegno "Urbanistica, diritto di
edificare, rendita: dall'espansione alla città da rigenerare"

DOCUMENTI

Raccolta degli atti di valore storico, teorico,
interpretativo del periodo dei 90 anni

STUDI E RICERCHE

Area dedicata ad articoli, libri e bibliografie

CRONOLOGIA

MOSTRA

Area dedicata alla mostra sui 90 anni (Roma,
MAXXI, 23 novembre - 19 dicembre 2021)

futuro e che potranno/dovranno essere sviluppati. Infatti, le ricerche avviate probabilmente non si fermeranno e altre potrebbero essere stimolate.

La convinzione che ha mobilitato un numero consistente di persone in diverse posizioni e sui tanti fronti di attività è che un percorso di informazione e interpretazione documentata sia premessa indispensabile per la consapevolezza, il confronto fra idee e posizioni diverse sull'urbanistica, nonché la critica e l'individuazione delle prospettive. Le domande di fondo che in vario modo si sono poste riguardano, infatti, la capacità o meno dell'Istituto di rappresentare l'urbanistica italiana, di interpretare cambiamenti e mutazioni, di posizionarsi in maniera riconoscibile nel campo disciplinare e politico-culturale, di influire sulle decisioni di governo urbano e territoriale. Sono domande tanto ineludibili quanto complesse alle quali, benché in mancanza di un ampio e approfondito quadro conoscitivo e interpretativo, si è inteso dare prime risposte. Si tratta quasi sempre di aperture, di riflessioni non conclusive, anche perché una vicenda collettiva, che si rinnova continuamente per aderire al cambiamento delle condizioni con la volontà di incidere sul corso degli eventi, per sua natura si offre a letture molteplici e a riletture, anche da parte degli stessi protagonisti.

Con questo lavoro si è tracciata la strada da percorrere in modo incrementale e si è dimostrata la necessità di andare oltre letture aggregate, oppure molto parziali e perfino preconcepite, incapaci di cogliere appieno le sfaccettature e contraddizioni di un'organizzazione plurale, oppure disinteressate a considerare le relazioni complesse di questa 'istituzione' con la storia del paese. ■

Note

1 <https://www.inu90.com>

2 I cinque webinar, dedicati a Adriano Olivetti e Bruno Zevi (a cura di Michele Talia), Luigi Piccinato e Giovanni Astengo (a cura di Giuseppe De Luca), Vittoria Calzolari e Attilia Peano (a cura di Paola Di Biagi), Giuseppe Campos Venuti e Bernardo Secchi (a cura di Patrizia Gabellini), Edoardo Salzano e Edoardo Detti (a cura di Giulio Ernesti), si sono svolti dal maggio al novembre 2021.

3 <https://www.inu90.com/mostra-maxxi-inu90>. Si veda anche l'opuscolo-catalogo, allegato di *Urbanistica*, no. 164, 2019.

4 <https://www.inu90.com/evento-inu90-inu-e-urbanistica-italiana-ieri-oggi-domani>. Alcuni interventi in Moccia (2022).

Riferimenti

Fini G. (2021), "INU90 al Museo MAXXI di Roma. Eventi, spazio, discussioni", *Urbanistica Informazioni*, no. 298-299, p. 7-8.

Gabellini P. (2021), "Per i 90 anni dell'Istituto nazionale di urbanistica", *Urbanistica Informazioni*, no. 296, p. 5-6.

Gabellini P. (a cura di) (2022), "I 90 anni dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (1930-2020)", *Urbanistica*, no. 165-166, numero doppio, monografico.

Giaimo C. (a cura di) (2022), "Memorie del territorio e degli urbanisti", *Urbanistica Informazioni*, no. p. 45-48.

Moccia F. D. (a cura di) (2022), "L'urbanistica italiana e l'Inu nel contesto internazionale", *Urbanistica Informazioni*, no. 301, p. 48-54.

Pavia R. (a cura di) (2022), "Roma: il Piano del 1962-65, l'Asse attrezzato, lo sviluppo verso il mare", *Urbanistica Informazioni*, no. p. 54-76.

Talia M. (2021), "Le Storie dell'Istituto nazionale di urbanistica", *Urbanistica Informazioni*, no. 298-299, p. 9.

COMITATO SCIENTIFICO INU90

Carlo Alberto Barbieri

Giuseppe De Luca

Paola Di Biagi

Giulio Ernesti

Patrizia Gabellini (Presidente)

Domenico Moccia

Michele Talia

Stefano Stanghellini

GRUPPO DI LAVORO INU90

Giulia Fini

Patrizia Gabellini

Alessandra Marin

Simone Ombuen

Vittorio Salmoni

COMITATO D'ONORE INU90

Silvia Viviani (Presidente)

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ministero dell'Ambiente

Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo

Archivio centrale dello stato

Associazione nazionale comuni italiani

Associazione nazionale centri storico-artistici

Associazione italiana di architettura del paesaggio

Consiglio nazionale architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori

Consiglio europeo degli urbanisti ECTP-CEU

Università IUAV

Fondazione Olivetti

MOSTRA

Coordinamento

Patrizia Gabellini con Giulia Fini

Progettazione e allestimento, Booklet

PMopenlab

Timeline

Giuseppe De Luca con la collaborazione di Devid Orlotti

Isole tematiche

Carlo Alberto Barbieri (Istituzioni, Politica, Legislazione), Giulia Fini e Alessandra Marin (Forme di piano), Laura Fregolent e Michelangelo Savino (Casa e quartieri), Carolina Giaimo (Dotazioni e servizi), Francesco Domenico Moccia (Fragilità ambientali), Simone Ombuen (Disparità territoriali)

Video

"Dalla fondazione alla svolta del 1990". Racconto di Leonardo Ciacci, realizzazione tecnica di Martina De Polo e Francesco Saverio Valentino

Convegno in video

"Urbanistica, diritto di edificare, rendita: dall'espansione urbana alla città da rigenerare". Progetto e coordinamento di Stefano Stanghellini, realizzazione tecnica di Francesco Saverio Valentino

Bacheche

Selezione documenti e didascalie di Marco Tamburini

PORTALE WEB

Andrea Scarchilli amministratore con la collaborazione di Giulia Fini

Urbanpromo: uno strumento per indagare la realtà

Gianni Biagi

Urbanpromo rappresenta da anni uno degli strumenti di cui l'Istituto nazionale di urbanistica si è dotato per tenere il contatto diretto con la realtà operativa del paese.

Uno strumento che, dal lontano 2004, si è evoluto, ha cambiato spesso pelle, ha raccolto sfide e affrontato difficoltà ma che ha sempre cercato di mantenere salda la sua *'mission'* di guardare alla realtà, di fare parlare gli operatori, di *'leggere'* le modificazioni normative, culturali e scientifiche della disciplina urbanistica attraverso coloro che queste modifiche le vivono sul campo.

L'intuizione, che ormai quasi 20 anni fa, fu alla base della nascita di Urbanpromo, e cioè quella di mettere finalmente ad uno stesso tavolo le università, le professioni, le amministrazioni pubbliche, le imprese e gli operatori che si muovono sul territorio e che sono gli attori delle trasformazioni urbane, si è rivelata vincente e nelle ultime edizioni di Urbanpromo questo si è dimostrato in modo evidente.

Negli ultimi anni infatti Urbanpromo si è arricchito di nuove esperienze, di nuovi attori, di nuovi protagonisti cercando di intercettare le *'novità'* che emergevano nella realtà della disciplina urbanistica ma anche quelle tendenze nascoste che ancora non sono patrimonio collettivo e condiviso.

Nasce da qui ad esempio, e dalla collaborazione con lo Iuav (Istituto universitario di architettura di Venezia) l'edizione tematica di Urbanpromo Green (avviata nel 2017) e dallo scorso anno anche l'edizione tematica di Urbanpromo Digital; edizioni che si sono affiancate alle tematiche storiche di Urbanpromo dedicate ai Progetti per il Paese e al Social housing.

Un complesso di articolazioni tematiche che ha trovato quest'anno compimento in un'unica edizione dove i quattro temi fondamentali di Urbanpromo sono stati contenuti all'interno di un *format* che abbiamo chiamato, quasi come un sottotitolo, Progetti per il Paese e che si è articolato nelle tematiche di Città, Social housing, Green e Digital. L'edizione del 2022, la prima che mi ha visto alla guida del Consiglio di amministrazione di Urbit, si è svolta a Torino nella sede di Cascina Fossata ed è stata un'edizione emblematica degli obbiettivi che l'Istituto si è posto con la realizzazione di Urbanpromo.

Cascina Fossata è un esempio, recente e riuscito, di un intervento di rigenerazione urbana nell'area semiperiferica di Torino fra i quartieri di Borgo Vittoria e Madonna di Campagna.

Il recupero di una vecchia cascina rurale, con l'aggregazione al complesso storico di un'aumento volumetrico che conforma l'isolato e ingloba in alcune parti l'edificato esistente e che comprende edilizia sociale, un albergo, una media superficie di vendita alimentare e un

grande parco e spazi per attività artigianali e culturali, ha consentito di costruire ex novo una nuova centralità urbana che ha garantito nuovi servizi (come il parco) e nuove presenze sociali (come le residenze sociali) in un quartiere complesso e tuttavia molto vivace e presente nella discussione pubblica sullo sviluppo urbano.

Urbanpromo si è trovato a casa propria in un simile contesto e l'affinità fra gli obbiettivi espressi nei convegni e la realtà che si poteva vedere dalle finestre delle aule dove si svolgevano i convegni è risultata a tutti evidente e convincente.

L'intervento di Cascina Fossata rappresenta anche un esempio di collaborazione virtuosa fra istituzioni pubbliche, fondazioni bancarie, Cassa depositi e prestiti e soggetti gestori privati a testimonianza della effettiva possibilità di poter sviluppare progetti in grado di cambiare sostanzialmente le realtà urbane quando ognuno fa la sua parte e la regia pubblica ha idee chiare e condivise.

In questo favorevole contesto Urbanpromo ha sviluppato le sue potenzialità con una presenza importante di partecipanti e con un'ampia risonanza anche mediatica. Ha anche sperimentato una significativa esperienza di apertura al territorio favorendo, durante lo svolgimento della manifestazione, l'intitolazione del giardino pubblico interno a Cascina Fossata alla cantante Nella Colombo (già abitante del quartiere Borgo Vittoria) con la presenza del Sindaco di Torino. È stato relativamente facile procedere su questa strada, e sviluppare queste potenzialità, avendo alle spalle la lunga e virtuosa esperienza di Urbanpromo che, sotto la appassionata e competente guida di Stefano Stanghellini (presidente di Urbit fino dalla sua nascita nel 2004), aveva già nelle ultime edizioni del 2019, 2020, 2021 raggiunto traguardi molto significativi da un punto di vista sia della qualità dei convegni e dei progetti presentati sia delle presenze dei relatori e della partecipazione di pubblico.

Alcuni dati sono utili per comprendere la capacità di penetrazione e la considerazione che Urbanpromo ha ormai da tempo raggiunto nell'ambito degli ambienti scientifici, professionali e culturali italiani. Nelle ultime quattro edizioni di Urbanpromo si sono avvicinati come relatori e esperti, che hanno esposto le loro idee e i loro progetti, circa 2.140 persone, hanno partecipato in presenza circa 4.645 persone, hanno partecipato online circa 17.050 persone. Complessivamente a Urbanpromo negli ultimi quattro anni hanno partecipato a vario titolo quasi 24.000 persone. Questi dati complessivi, di per sé significativi, sono ancora più interessanti in considerazione delle importanti innovazioni che la crisi pandemica, iniziata nel 2020, ha indotto a introdurre nella costruzione di Urbanpromo.

La scelta fatta dal Consiglio di amministrazione di Urbit, a partire dal marzo 2020 all'inizio della pandemia e con l'Italia chiusa in casa, è stata quella di procedere comunque con la realizzazione di Urbanpromo, la cui impostazione era stata avviata nel gennaio di quello stesso anno, e di realizzare Urbanpromo 2020 esclusivamente online.

Urbanpromo nel 2020 infatti non poteva non esserci. La pandemia e le misure assunte per sconfiggerla hanno messo a nudo le criticità che le nostre città possiedono ma di cui non ci rendevamo conto, la fragilità e parziale inadeguatezza dei nostri sistemi sanitari ed assistenziali, l'importanza dell'educazione e dell'istruzione, il valore della solidarietà.

Così, Urbanpromo 2020 è stato prodotto online integrando i convegni tematici e l'esposizione dei progetti in un contesto multimediale. È mancata la presenza fisica ma lo sfruttamento delle nuove tecnologie di comunicazione ha aperto la manifestazione ad una internazionalizzazione fin qui solo episodica, ha consentito di prescindere dai vincoli del viaggio e della spesa permettendo ad un maggior numero di persone di accedere ai suoi convegni ed ai suoi progetti, non ha reso indispensabile la presenza contestualmente allo svolgimento delle singole iniziative grazie alla loro registrazione e pubblicazione online, ha valorizzato ancor più che in passato le interdipendenze fra i soggetti (gli amministratori, i progettisti) e gli oggetti (i piani, i progetti). Un grande salto di qualità, quello compiuto, che ha consentito alla manifestazione di darsi un formato evoluto, destinato in gran parte a permanere.

Una scelta che ha anche costretto a ripensare l'intera struttura organizzativa di Urbanpromo, ha costretto a produrre nuovi *format* e nuove impostazioni dei convegni e del palinsesto, ha indotto alla formazione di personale qualificato e a impegnare nuove professionalità nello staff di Urbanpromo.

È stata una sfida difficile ma alla fine completamente vinta. L'edizione di Urbanpromo 2020 ha visto una presenza fra Urbanpromo Progetti per il Paese e Urbanpromo Green di circa 6.600 persone.

Questo successo ha indotto nell'anno successivo il 2021 a pensare di organizzare l'edizione di Urbanpromo Green (che si svolgeva tradizionalmente alla metà di settembre e quindi ancora in un periodo critico per la crisi pandemica che nel 2021 si sviluppò anche in piena estate) esclusivamente online. Anche questa volta il risultato è stato significativo raggiungendo la cifra di circa 1.700 partecipanti.

Questo ripetuto successo, e le nuove modalità di gestione del tempo di vita e di lavoro che le esperienze maturate durante il periodo

pandemico hanno introdotto nelle nostre vite e nelle nostre attività professionali, ci hanno convinto a presentare l'edizione 2021 di Urbanpromo Progetti per il Paese, che si è svolta a Milano, nella doppia versione in presenza e online. Un *format* che si è dimostrato vincente sia nel 2021 (quando la perdurante difficoltà dovuta alla situazione pandemica, non ancora mitigata dalle vaccinazioni, ha consigliato molti a preferire la partecipazione online con 4.925 presenze a fronte delle circa 790 in presenza) sia soprattutto quest'anno con una presenza complessiva di circa 5.130 persone di cui circa 1.700 in presenza e circa 3.430 online. Questa modalità in presenza e online tenderà a diventare quindi una modalità standard per Urbanpromo garantendo sia una più ampia e articolata presenza dei partecipanti sia una presenza di relatori più ampia e qualificata in considerazione della maggiore facilità di partecipazione.

Ma quali sono stati i temi principali che sono stati affrontati in questi anni di cambiamenti strutturali del sistema economico, sociale e culturale italiano? Conviene forse partire dalla tematica più recente, ma anche la più densa di prospettive per il futuro delle città, che è stata affrontata all'interno di Urbanpromo a partire dal 2021: il *digital*.

Il percorso che ha portato a realizzare Urbanpromo digitale è emblematico del processo di cambiamento e di innovazione che è stato alla base di ogni processo strutturale di modificazione dei temi di Urbanpromo.

Già nel 2019 infatti, all'interno di Urbanpromo Green, si era affrontata una sezione tematica dedicata alle *smart cities*.

In quella sezione si affrontava il tema del cambiamento della vita urbana per effetto delle nuove tecnologie che aumentano la possibilità di produrre dati, comunicare, condividere l'informazione territoriale e di fare rete nelle città. Un tema in evoluzione per il quale Enea aveva prodotto un *concept* per la 'città intelligente' nell'ambito del progetto "Sviluppo di un modello integrato di *smart district* urbano", dove affrontava le molteplici espressioni di uso intelligente delle tecnologie da parte delle pubbliche amministrazioni e delle comunità. Alcuni esempi facevano riferimento alla gestione degli effetti dei cambiamenti climatici, all'efficientamento del trasporto pubblico, all'apporto di innovazione sociale o alla riqualificazione degli spazi urbani.

Da questo primo approccio all'uso delle nuove tecnologie digitali nella gestione delle città due anni dopo (saltando il 2020 anno della pandemia) nasceva Urbanpromo Digital facendo diventare Urbanpromo l'osservatorio nazionale delle sperimentazioni, innovazioni e ricerche riferite alla città ed alle sue trasformazioni.

Con questa nuova iniziativa Urbanpromo allargava infatti il campo d'indagine prettamente urbanistico e ambientale alla proposta e diffusione delle esperienze di avanguardia che si avvalgono della intelligenza artificiale, oltre che di quella umana.

La grande rilevanza che la transizione digitale sta assumendo nel dibattito scientifico e culturale italiano ha portato a configurare Urbanpromo Digital come il primo grande evento nazionale capace di raccogliere iniziative attivate in Italia per promuovere la valorizzazione di funzioni di varia natura (culturale, turistica, industriale, ecc.) trainanti l'economia urbana. In occasione di Urbanpromo Digital 2021 si tenne infatti il primo incontro dei centri della cultura digitale, in cui i principali promotori del settore esposero le loro specifiche iniziative e finalità.

Nel 2022 Urbanpromo Digital si è caratterizzato per un *workshop* di un giorno dove le principali realtà italiane che operano nell'intelligenza artificiale e nell'innovazione di sistema per la gestione dei sistemi urbani complessi e a rete si sono incontrate per un confronto



Urbanpromo 2022, Torino, Cascina Fossata. I relatori del Convegno "Piano urbanistico e bandi PNRR".

a tutto campo sugli aspetti operativi e sulle problematiche di maggiore interesse specifico.

Con lo stesso metodo di innovazione per processi di approfondimento specifico si è arrivati all'integrazione di Urbanpromo Social housing nel palinsesto più ampio di Urbanpromo Progetti per il Paese. Nel 2019 il tratto saliente della XVI edizione di Urbanpromo fu l'inserimento dell'evento specialistico dedicato al *social housing* nell'ampio contesto della rigenerazione urbana che era ampiamente rappresentata in Urbanpromo Progetti per il Paese.

Perché questa scelta? Conviene, per rendere esplicito il percorso fatto in questi anni, ripercorrere brevemente la storia di Urbanpromo Social housing.

Nel 2011, rendendoci conto della caratterizzazione fortemente innovativa che l'intervento nel *social housing* delle fondazioni e di Cdp stava assumendo, pensammo che un programma aperto a una vasta gamma di tematismi e quindi formato da numerosi convegni ricchi di attrattivi contenuti, quale è da sempre Urbanpromo, non fosse adattato a cogliere fino in fondo e ad approfondire come avrebbero meritato le innovazioni che il *social housing* cominciava a veicolare: innovazioni di carattere sociale (la *mixité* sociale e funzionale), gestionale (il gestore sociale, la comunità degli abitanti), finanziario (il sistema integrato dei fondi immobiliari), progettuale e costruttivo (la tecnologia del legno, il programma dei servizi), urbanistico (il recupero di immobili abbandonati).

Ideammo allora una manifestazione specialistica, appunto Urbanpromo Social housing, interamente focalizzata sull'abitare sociale e scegliemmo Torino quale sua sede perché proprio a Torino si stavano compiendo le principali sperimentazioni. All'inizio l'evento era alimentato dalla presentazione di progetti, perché occorreva conoscere, assimilare, divulgare le novità di cui quelle nuove progettualità erano portatrici. Poi, anno dopo anno, mano a mano che le innovazioni diventavano sempre più patrimonio comune e che Cassa depositi e prestiti, con il Fia, diffondeva nelle città italiane il nuovo approccio alla questione abitativa, Urbanpromo si è affermato come il luogo, riconosciuto da tutti, dove i numerosi protagonisti delle politiche abitative – sia quelli nuovi, che i vecchi che stavano riconfigurandosi – imparano a conoscersi, intessono relazioni, cominciano a 'fare sistema'.

E il nucleo di persone che, per conto dell'Inu e delle fondazioni, si incontrava per concordare l'organizzazione della manifestazione, si è evoluto in un vero e proprio organismo tecnico-scientifico. Mentre in origine questo nucleo esauriva la sua funzione nell'individuare alcuni temi di interesse comune – come ad esempio la figura del gestore sociale o il rapporto convenzionale con i Comuni – successivamente è arrivato a modellare l'intero programma della manifestazione sui temi ritenuti di importanza cruciale per l'intero settore dell'edilizia residenziale sociale. Urbanpromo Social housing è quindi diventato una sorta di laboratorio permanente, in cui attraverso lo scambio delle esperienze e la riflessione culturale si approfondiscono le iniziative in corso nel Paese e si prefigurano nuove direttrici di avanzamento, anche in riferimento all'esperienza europea.

La maturazione progettuale del programma culturale di Urbanpromo Social housing si compie in un contesto operativo – quello della città contemporanea – che è molto cambiato rispetto alla prima edizione del 2011. Nel corso di questi anni le novità dell'esordio si sono consolidate e diffuse. Nello stesso tempo il *social housing* si è affermato quale importante ingrediente delle strategie di rigenerazione urbana. Oltre alla valorizzazione del *social housing* per le peculiarità che lo contraddistinguono, occorre dunque rappresentarlo anche

quale componente delle strategie di rigenerazione della città.

Nasce quindi da questa consapevolezza e dalla presa di coscienza del percorso di crescita e dalla rilevanza strategica che il *social housing* ha assunto nei processi urbani di rigenerazione la necessità di integrare Urbanpromo Social housing nel programma di Urbanpromo Progetti per il Paese, quale appropriata cornice per l'aggiornata rappresentazione delle politiche abitative.

Nell'edizione di Urbanpromo 2022 il *social housing*, pur all'interno del programma più generale di Urbanpromo Progetti per il Paese, ha assunto una sua rilevanza strategica come convegno di apertura della manifestazione e come struttura portante delle prime due giornate. L'altra integrazione necessaria è stata quella fra Urbanpromo Green e Urbanpromo Progetti per il Paese.

Nell'edizione 2022 infatti tutti i tematismi sono confluiti, come abbiamo visto, nello stesso contenitore anche se alcuni aspetti peculiari sono rimasti evidenti.

Per Urbanpromo Green infatti l'elemento caratterizzante, quello da cui è nato nel 2017, era e si conferma l'approfondimento delle forme e delle modalità attuative del principio guida della sostenibilità nella pianificazione della città e del territorio e nella progettazione e realizzazione degli interventi, facendo interagire teoria e prassi, il profilo tecnico-scientifico e le concrete esperienze.

I temi affrontati con maggiore approfondimento hanno riguardato:

- le politiche volte a contenere gli effetti del cambiamento climatico poste in essere dalle città con un focus, proprio nell'edizione 2022, sulle città italiane che sono state prescelte dall'Europa per il loro progetti per essere città 'carbon neutral' al 2030;
- la presenza e la qualità del verde nelle città quale essenziale componente dello sviluppo urbano sostenibile con approfondimenti sul valore terapeutico del verde urbano e sull'ortotopia;
- la tematica dei paesaggi 'in transizione' dove si ipotizzano modalità di ricostituzione del paesaggio;
- i temi legati alle "città accessibili" e alla mobilità dolce come sistemi fondamentali di mobilità urbana e di integrazione fra sistemi urbani;
- il tema dell'efficienza nella produzione e nel consumo di energia da parte delle città con un approfondimento, nell'edizione 2022, sulle comunità energetiche rinnovabili;
- il tema del ripensamento dei modelli di sviluppo proposto dall'economia circolare che impone di rivedere le fasi della produzione legata all'utilizzo delle risorse primarie e la necessità di disporre di modelli di analisi e valutazione.



Urbanpromo 2022, Torino, Cascina Fossata. Cerimonia di intitolazione del giardino pubblico.

Questi temi si intrecciano ormai inesorabilmente negli aspetti operativi, normativi, scientifici e professionali con i temi della rigenerazione urbana e dello sviluppo sostenibile del territorio e delle città. È stato quindi naturale che questi temi confluissero nella edizione di Urbanpromo Progetti per il Paese, che dal 2022 ha preso il nome di Urbanpromo Città.

Urbanpromo Progetti per il Paese è stato in questi anni il tema dominante delle edizioni di Urbanpromo. Sia per la trasversalità dei temi trattati sia per la specifica attinenza ai temi del piano e della pianificazione territoriale e urbana.

In questi anni le nostre città hanno subito importanti e, per certi versi irreversibili, modificazioni. La profondità e soprattutto la durata della crisi finanziaria globale iniziata nel 2008, e protrattasi per buona parte del secondo decennio di questo secolo, ha operato una spietata selezione delle allocazioni di investimento salvando di fatto solo i poli urbani che disponevano già di una vera strategia di trasformazione e anche di un apparato tecnico-amministrativo capace di far fronte ai compiti di orientamento e controllo che gli investimenti avrebbero richiesto. Negli stessi anni è venuto a compimento un processo, già iniziato negli ultimi anni del secolo scorso, di modificazione dei processi produttivi che ha portato al forte ridimensionamento, e in alcuni casi alla scomparsa, del modo di produzione fordista, lasciando in eredità alle città italiane grandi spazi inutilizzati. Si è così affermato in modo ineludibile il tema della rigenerazione urbana e del costruire sul costruito. Ma nello stesso tempo non è scomparsa la produzione nelle città. Il modo di produzione post industriale ha ampliato gli spazi della produzione fino, in alcuni casi, ad annullarne le caratteristiche tipologiche e funzionali. Scompaiono gli spazi specialistici e nascono nuovi spazi di produzione misti e spesso interconnessi e multifunzionali. Anche la residenza e i modi dell'abitare si sono trasformati in coerenza con la modificazione della composizione sociale della popolazione italiana inurbata. In città, e soprattutto nei centri storici delle grandi città turistiche oppure dove sono presenti grandi attrattori come università e grandi centri di servizi pubblici, aumentano le famiglie mononucleari, aumentano le famiglie con reddito alto, aumentano le persone con lavori a termine che vivono per mesi (in alcuni casi per anni) in una città come residenti temporanei, aumentano i cittadini che hanno scelto di fare a meno dell'auto e di servirsi di mezzi di trasporto pubblici. La residenza è una funzione mobile, molto meno definita di prima, e non sempre usufruisce in toto, e per lungo tempo, dei servizi di base della città.

Questo cambiamento strutturale della forma residenziale ha comportato che lo stock immobiliare presente nelle città è spesso inadeguato alla nuova composizione sociale della popolazione insediata e soprattutto insediabile.

Infine assume sempre maggiore importanza per le città una coerente politica di accessibilità e di mobilità pubblica che renda accessibile a tutti, anche a chi non possiede mezzi di trasporto propri, tutta la città. È anche riflettendo su queste trasformazioni della struttura urbana che Urbanpromo Progetti per il Paese ha affrontato temi come quelli della rigenerazione urbana e degli strumenti messi in atto dallo Stato per lo sviluppo di modelli di intervento capaci di premiare la qualità degli interventi non solo in campo edilizio e architettonico ma anche con riferimento all'impatto sociale degli investimenti e alla loro capacità di poter essere analizzati e valutati. In questo settore importanti, e molto partecipati, sono stati i convegni organizzati nei vari anni dalla Siev e, nel 2021, particolare interesse ha raccolto il Convegno sui progetti che hanno vinto il bando PINQUA per la qualità dell'abitare. In questo Convegno oltre trenta Comuni italiani hanno presentato le loro proposte per la trasformazione urbana e hanno illustrato nuovi paradigmi dell'abitare sociale e di qualità costituendo di fatto la prima riflessione pubblica con carattere nazionale su questo importante tema.

Ad Urbanpromo 2022 si sono invece analizzati i temi della pianificazione urbana in relazione agli interventi finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e più in generale il rapporto fra pianificazione generale e progetti settoriali e sono stati illustrati i progetti di rigenerazione di parti di città abbandonate e restituite a nuova funzione urbana con la conseguente rivitalizzazione di importanti parti delle stesse città. Temi che hanno costituito una riflessione costante di Urbanpromo e dell'Istituto anche nelle precedenti edizioni.

Questo breve e sintetico *excursus* sugli sviluppi di Urbanpromo dal 2019 al 2022 dimostra che la manifestazione è in continua evoluzione e che questa sua costante e specifica attenzione ai cambiamenti è una sua dote essenziale che va mantenuta e sviluppata nel tempo. E ha dimostrato altresì che questa condizione è anche l'unica che consente a Urbanpromo di essere uno strumento capace di contribuire all'elaborazione culturale, scientifica e normativa dell'Istituto nazionale di urbanistica.

In fin dei conti è questo il suo scopo primario e a questo scopo è dedicato il lavoro del Consiglio di amministrazione di Urbit, dello staff, che ha dimostrato in questi anni grande professionalità e capacità di adattamento, e del suo presidente. ■



Urbanpromo 2022, Torino, Cascina Fossata. Spazi espositivi.

Crediti

Questo testo è stato realizzato anche grazie al supporto di testi scritti dallo staff di urbanpromo per le diverse edizioni di Urbanpromo dal 2019 al oggi. Ringrazio David Casagrande - Eventmanager di Urbanpromo - per la professionalità dimostrata in questi anni di lavoro comune.

Le foto sono tratte dal repertorio ufficiale di Urbanpromo 2022.

Il Rapporto dal Territorio e il dibattito congressuale

Piero Properzi, Simone Ombuen, Donato Di Ludovico

Un progetto incrementale

Nel 2000 la Dicoter del Ministero dei Lavori Pubblici incarica l'Inu della elaborazione di un Rapporto sullo stato della pianificazione i cui esiti vengono pubblicati in due volumi nel 2001. Con esso si conclude una importante stagione di collaborazione scientifico-culturale con l'Istituto che si interrompe nell'avvicendamento politico alla guida del Ministero.

L'Istituto assume allora l'impegno di garantire periodicità al Rapporto che, su proposta di Paolo Avarello, prende la denominazione di Rapporto dal Territorio Inu, affiancato da Rapporti regionali.

Il Rapporto dal Territorio Inu (RdT) viene edito dall'Istituto come esito di una attività di rilevazione strutturale e periodica dal 2003 con cadenza biennale e triennale. Il suo format si è evoluto nelle diverse edizioni (2003-2022) in relazione sia alla rete di collaboratori esterni che alla formazione di un gruppo di ricercatori Inu, e nelle varie edizioni si è arricchito di geografie e di indicatori ma anche delle opinioni di autorevoli protagonisti del dibattito culturale e politico. In questa forma il Rapporto fornisce altresì un prezioso contributo alla evoluzione del Programma politico-culturale dell'Istituto, anche con una sintesi dell'attività prodotta dal mondo Inu (Community, Convegni, Giornate di studio).

Nelle ultime edizioni, fornisce inoltre una base interpretativa delle complesse mutazioni della sfera pubblica in atto nel Paese, anche con il contributo di altri importanti centri di ricerca nazionali.

Le prefazioni del RdT, a cura del Presidente, e le introduzioni, a cura del Responsabile scientifico, descrivono i caratteri di una incerta evoluzione disciplinare, ma anche quelli di una sostanziale mutazione della sfera pubblica (Properzi e Ombuen 2019), rispetto alle quali l'Istituto ha elaborato progressivamente il proprio posizionamento politico-culturale.

Si è trattato, infatti, di indagare il 'cambiamento': con le interviste ai protagonisti, diventati interlocutori autorevoli del Rapporto e dell'Istituto; con la valutazione dei dati relativi alla pianificazione; con la elaborazione di indicatori di efficacia della pianificazione e, infine, nel RdT 2022 con la costruzione di 'geografie' dei fenomeni territoriali connessi al piano.

Il nuovo format del Rapporto dal Territorio

Il nuovo format del RdT 2022 mette in valore i tre principali bagagli esperienziali maturati in questi anni: la 'rete della ricerca', che a livello nazionale produce dati e indicatori di contenuto territoriale e con la quale il RdT interagisce con Istat, Ispra, Isnart, Cresme, Caire

(istituzioni con cui si sono stabiliti accordi di ricerca); la 'rete dei ricercatori Inu', che opera in termini di volontariato e che deve tendere ad una sua definizione istituzionale come struttura di ricerca interna (Inu Ricerca) ed infine la 'banca dati' che può costituire un Sistema informativo territoriale (Sit-Inu) periodicamente aggiornabile e orientato alla definizione di indicatori e di geografie fenomeniche. Con questi obiettivi, l'edizione 2022 segna pertanto il passaggio ad un format esclusivamente digitale ad accesso libero ma differenziato per tipologie di contesti e per prodotti. In particolare il Sit-Inu ne costituirà il *core*.

La costruzione di una forma strutturata di conoscenza dei fenomeni territoriali e dei processi di pianificazione, da un lato, costituisce una solida base argomentativa, che non tutti gli Istituti culturali sono in grado di porre a base del loro lavoro, ma dall'altro, incide sulla vita sociale dell'Istituto in quanto produce una sedimentazione di conoscenze ed una relazionalità effettuale che spostano l'attenzione da una dimensione 'disciplinare elitaria' (tradizionale campo dell'accademia) ad una dimensione 'pragmatica evolutiva' propria delle prassi. In tal senso ne deriva una caratterizzazione dello stesso programma politico culturale dell'Inu.

A fianco della tradizionale linea regolativo-legislativa 'rifondata' da Campos Venuti e prevalente nell'Istituto (nel bene e nel male ordinativa del piccolo mondo dell'urbanistica), è andata progressivamente maturando una componente, che ancora procede 'per tentativi', caratterizzata dall'attenzione alle dimensioni contestuali (Progetti Paese), alle prassi cooperative (Agenzie di urbanistica, Gruppo Mezzogiorno) e progettuali (lo spazio pubblico) che si riferisce piuttosto alla tradizione cognitivo-progettuale di Astengo e Quaroni.

Di contro, una prevalente digitalizzazione, sia della strumentazione che dei quadri conoscitivi, sta modificando i rapporti tra un sapere esperto e gli utenti, determinando un necessario riposizionamento della disciplina su una dimensione cognitivo-progettuale piuttosto che su quella tradizionale regolativa-procedurale. Il RdT consapevole di questo e più in generale nella modernizzazione del Paese, sta sperimentando con il suo nuovo *format* le potenzialità di questa nuova urbanistica delle prassi.

Il Rapporto e il dibattito congressuale

Il XXXI Congresso dell'Istituto si svolge in un momento del tutto particolare nella vita del Paese, caratterizzato da inaspettate pressioni sociali, economiche e ambientali, incentrato su un tema ciclico nella storia dell'Istituto e connotato da una aspettativa di rinnovamento

dello Statuto disciplinare attraverso la proposta di un nuovo impianto legislativo riferito a nuovi principi generali.

Il RdT nelle sue edizioni periodiche, dal 2000 ad oggi ha consentito una riflessione argomentata su due questioni essenziali nella ridefinizione dello Statuto disciplinare:

- la scarsa e comunque la relativa incidenza dei sistemi di governo del territorio sui processi di sviluppo dei diversi contesti territoriali;
- i rapporti tra le politiche pubbliche (territoriali) e le forme di pianificazione.

Nel corso dei venti anni oggetto delle analisi del RdT, si riscontra un andamento, in genere regressivo, delle attività di pianificazione degli enti locali, con una netta differenziazione negativa nel Sud, ed una progressiva segmentazione delle politiche pubbliche nazionali, sia diverse nelle dimensioni insediative (Snai, Città metro, Infrastrutture, ecc.) sia nella pluralità degli attori-decisori (periferie, rigenerazione, ecc.).

Settori tradizionalmente strategici come le politiche abitative e tentativi di pervenire ad una cabina di regia degli interventi infrastrutturali (Def, Dicoter) si sono persi negli anni, mentre non si sono costruite risposte adeguate alla nuova questione ambientale.

Un Paese tradizionalmente fragile si trova ad affrontare nuove criticità legate alla desertificazione ed alla regressione demografica.

Il RdT 2022 ha ritenuto opportuno confrontare la tradizionale lettura interpretativa dell'andamento delle attività di pianificazione con una rappresentazione sintetica dell'andamento dei principali fenomeni che riguardano le trasformazioni del territorio.

Le geografie sono tratte dalle elaborazioni derivate dai dati forniti dai principali centri di ricerca (Istat, Ispra, ecc.) con i quali si va costruendo un periodico momento di verifica e di scambio in occasione della annuale appuntamento di Urbanpromo.

Consumo del suolo, desertificazione, ma anche infrastrutturazione e logistica, sono i caratteri emergenti da questa sintesi dei macro-fenomeni territoriali.

Le tre componenti della sfera pubblica: modello di sviluppo, diritti e istituzioni, messe alla prova da pandemia, guerra e scadenze del PNRR, sono entrate sostanzialmente in crisi.

Il modello di sviluppo, sospeso tra crisi energetica, recessione, incertezze europee, non ha affrontato, se non recependo alcuni slogan, il cambio di paradigma proposto dalla transizione ecologica. Opposizione ai rigassificatori, bollette, extra profitti, sono manifestazioni evidenti di una assenza di strategie e di una risposta coerente e non emergenziale alla domanda sociale. Una domanda sociale, cavalcata da improvvisati masanielli, ma che rischia di essere intercettata da nuovi cattivi maestri e orientata verso forme di protesta meno folkloristiche.

A questa domanda sociale il nuovo Governo deve dare risposta superando la burocratica 'messa a terra' del PNRR, intercettandone le specificità e le potenzialità nei territori, ricostruendo anche un modello di sviluppo dal basso consapevole del nuovo paradigma ambientale, dando corpo ai nuovi diritti di cittadinanza compensativi delle limitazioni imposte dalla pandemia e dalla recessione.

Le sacche di povertà assoluta (due milioni di famiglie) devono essere oggetto di un rinnovato specifico interesse anche in riferimento al nuovo format del RdT.

Il diritto all'abitazione, al lavoro, alla mobilità, alla qualità della vita non possono più essere considerate 'pretese delle minoranze' ancora non configurate come diritti ma devono concretizzarsi in specifici progetti urbani e in progetti di territorio. Non è più possibile rimanere sospesi tra la retorica dei diritti sociali già acquisiti e l'indifferenza

rispetto alle 'pretese' emergenti. Più complesso è il tema della mutazione delle istituzioni la cui rigidità costituzionale, spesso peggiorata dai tentativi pasticciati di riforma, è fortemente interagente con le forme di pianificazione.

Più che di una mutazione si è trattato di una involuzione oscillante tra istanze di autonomia e pseudo federalismi che hanno prodotto ridondanze burocratiche e inutili gerarchizzazioni.

La redazione del RdT ha inteso fornire al dibattito congressuale una sintesi riflessiva sulla perdurante mutazione della sfera pubblica già annunciata nel RdT 2019 ma che si rappresenta ancora più evidente alla prova della pandemia in corso, e nelle difficoltà di ricomporsi all'interno della macchina ridistributiva e di controllo costruita da Draghi intorno al PNRR.

I dati relativi all'andamento regressivo delle nuove attività di pianificazione, solo il 5,8% rispetto al 26% del 2016, la scarsa incidenza delle strategie nazionali, un progressivo degrado del territorio ed una sempre più difficile gestione delle aree urbane, sono rappresentate in mappe analitiche ed in mappe di sintesi che evidenziano i dati sostanziali tra i range dello specifico fenomeno.

Il Congresso si avvia ad una riflessione sui cosiddetti principi generali da porre a base di una nuova legge di governo del territorio. In termini più sostanziali si tratta di una riflessione sul nostro statuto disciplinare e sul programma politico culturale dell'Istituto.

Le attività preparatorie al Congresso si sono svolte principalmente su due linee di approfondimento. Una orientata alla individuazione di nuovi principi generali si è sviluppata partendo dall'analisi delle legislazioni regionali e dalla elaborazione dei Gruppi di lavoro costituiti per la 'scrittura' di una proposta da parte del Congresso. Un'altra, minoritaria, ma convergente sulla necessità di una riforma, partendo però dalle prassi innovative e dalla loro interazione nei diversi contesti, ha trovato nel Convegno dell'Aquila sulla "semplificazione" (luglio 2022) il suo momento di sintesi.

Due approcci differenti, uno orientato a definire nuovi principi generali non tanto partendo da una analisi della accelerata trasformazione della sfera pubblica, quanto dalla incidenza e dalla efficacia del sistema legislativo in essere e, l'altro più attento alle prassi innovative di trasformazione praticate nei diversi contesti ed orientato ad individuare il perimetro delle 'garanzie' entro le quali svolgere prassi di sperimentalismo democratico e che assume la stabilità e la terzietà dei quadri conoscitivi quale "garanzia" interagente con la capacità dei contesti di costruire progetti di territorio e di paesaggio (Sabel e Prandini 2013; Luhmann 1975).

Una urbanistica cognitivo-progettuale esplorativa di una società in rapida trasformazione con derive individualistiche piuttosto che una urbanistica regolativa-normativa destinata a incontrare una ulteriore disaffezione da parte degli stessi decisori-utenti. ■

Riferimenti

Luhmann N. (1975), *Potere e complessità sociale*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart.

Properzi P., Ombuen S. (a cura di) (2019), *Rapporto dal Territorio 2019*, vol. 1-3, Inu Edizioni, Roma.

Sabel C. F., Prandini R. (a cura di) (2013), *Esperimenti di nuova democrazia. Tra globalizzazione e localizzazione*, Armando Editore, Roma.

Le attività editoriali di Inu Edizioni 2019-2022

Francesco Sbeti

Il bilancio del lavoro svolto da Inu Edizioni (Cda, personale e collaboratori) in questo mandato risulta sostanzialmente positivo, sono state consolidate le posizioni di mercato delle riviste e incrementato il numero di libri in catalogo.

Le riviste

L'attività principale di Inu Edizioni è costituita da sempre dalla pubblicazione delle riviste *Urbanistica*, *Urbanistica Informazioni*, *Urbanistica Dossier*. Come è noto, si tratta di una produzione diversificata non tanto nei destinatari, che sono rappresentati, per tutte le riviste, dalle comunità degli urbanisti costituite dalle istituzioni che ai diversi livelli si occupano di territorio e quindi amministratori e tecnici pubblici, dal mondo scientifico e accademico e dai tecnici professionisti, quanto quello di fornire un quadro articolato e specializzato nelle forme e nei contenuti, sulle pratiche, sul dibattito e sulle prospettive che caratterizzano il governo del territorio.

Urbanistica attraverso uno sforzo redazionale e editoriale sta recuperando la produzione arretrata e si presenta al XXXI Congresso dell'Inu con un corposo numero che ha la duplice ambizione di ricostruire la storia dei 90 anni dell'Istituto e di legarla alle sfide per la riforma del governo del territorio.

Urbanistica Informazioni dal 2021 si presenta con una nuova direzione e una rinnovata veste grafica. La struttura è ormai ben collaudata, sempre più articolata in rubriche temi e costituisce il punto di riferimento per le ricerche, studi e proposte sviluppate dall'Inu e dalle sue Sezioni regionali.

Urbanistica Dossier, rivista monografica, viene proposta come strumento, anche all'esterno dell'Inu, per restituire materiali di studi, ricerche e convegni.

I libri

Il catalogo dei libri di Inu Edizioni si è molto arricchito nel tempo e si presenta articolato in tre collane. *Parole chiave* ha oggi raggiunto 17 titoli, *Accademia* 25 più tre in programmazione e *Piani&Progetti* con un consuntivo di 5 titoli.

I *Rapporti* sono uno specifico impegno che l'Inu ha voluto attribuire a Inu Edizioni. Fin dal 2001 viene prodotto il Rapporto dal Territorio, un vero e proprio quadro fornito ad amministratori e studiosi sullo stato della pianificazione urbanistica, territoriale, ambientale e di settore nel nostro Paese. Dal 2010 si è affiancata la pubblicazione del Rapporto sui consumi di suolo, prodotto in collaborazione con il Centro di ricerca sui consumi di suolo (Crcs).

Affiancano le collane una produzione personalizzata che risponde a specifiche esigenze di autori ed istituzioni che ritengono una importante opportunità presentare i loro lavori con la nostra casa editrice. Anche per questi volumi, come per tutti i prodotti di Inu Edizioni è cura della casa editrice effettuare l'*editing* e il controllo di qualità.

Inu Edizioni è partner con Inu del Premio letteratura urbanistica, giunto alla ottava edizione. Con questa iniziativa è stato promosso anche il premio per gli inediti che prevede la pubblicazione nella collana *Accademia* del testo vincitore.

La produzione e la programmazione

La lettura della tabella sulla produzione 2019-2022 e sulla programmazione in corso fornisce un quadro analitico della attività ed evidenzia l'articolazione dei temi proposti e il sistema delle relazioni rappresentato dai committenti.

Una produzione che offre, a fianco della tradizionale lettura su supporto cartaceo, la possibilità di consultare e acquistare le riviste e i volumi in formato digitale con un significativo risparmio economico. Per la programmazione futura il Cda propone di lavorare su tre specifici ambiti.

1. Per quanto riguarda *Urbanistica* sono state sondate le soluzioni per consentire alla rivista di disporre di una piattaforma in grado di certificare la sua produzione scientifica. Le opportunità presenti sul mercato, tenuto conto delle caratteristiche proprie di *Urbanistica* inducono ad orientarsi verso la soluzione che consenta da un lato di contenere i costi, dall'altra di prefigurare una ipotesi di lavoro in grado di soddisfare tutte le innovazioni necessarie di cui oggi *Urbanistica* non dispone quali: sottomissione e *review* oltre alla attribuzione di un codice Doi (*digital object identifier*, in italiano "identificatore di un oggetto digitale") e nel contempo mantenere il controllo della fase di produzione che significa continuare con la struttura e la forma di *Urbanistica* così come predisposta negli ultimi anni, compresa la traduzione integrale di tutti gli articoli.

Acquisire questa modalità, anche operativa, richiede di internalizzare nella struttura redazionale le capacità tecniche per la sua gestione e soprattutto prefigurare una modalità di produzione degli articoli in grado di far precorrere la strada della sottomissione e revisione anche agli articoli scelti dalla redazione.

2. Il tema del sito web è stato da tempo affrontato da Inu Edizioni. che infatti è disponibile all'indirizzo www.inuedizioni.com, sito che consente di consultare e acquistare i prodotti della casa editrice. Oggi necessariamente deve essere migliorata la comunicazione online e la

possibilità di acquistare in rete senza necessariamente passare per la mediazione del telefono e del personale di Inu Edizioni. Per rispondere alle necessità che il mercato dell'editoria esprime risulta necessario adeguare il sito a queste esigenze predisponendo al contempo un adeguamento organizzativo e logistico del magazzino, compresa la parte di archivio storico delle riviste.

3. Per migliorare la diffusione dei prodotti editoriali intendiamo agire in più direzioni:

- arrivare ad una uscita regolare dei due numeri annui di *Urbanistica*. Con il nuovo numero preparato per il Congresso (165/166) e con quello in preparazione a fine 2022 si potrebbe essere in linea con il primo semestre 2021; si tratta di una impresa ambiziosa, anche dal punto di vista economico ma coerente con le risorse della redazione e dell'editore. Aumentare inoltre il numero di abbonati Soci Inu. La casa editrice ha già avviato alcune iniziative di promozione in questa

direzione prevedendo una ulteriore riduzione del costo di abbonamento sia della versione cartacea che di quella in formato pdf. È disponibile infatti la versione pdf della rivista con un costo sensibilmente inferiore a quello cartaceo;

- allargare la diffusione di *Urbanistica Informazioni* prevedendo forme di abbonamento anche per i non Soci dell'Istituto e promuovendo un legame di fidelizzazione tra gli autori (che sono davvero molti) e la rivista stessa;

- costruire una più attenta e capillare presenza dei prodotti Inu Edizioni attraverso la programmazione di una promozione sia delle riviste sia dei libri nelle sedi universitarie e in collaborazione con le istituzioni che scelgono Inu Edizioni per diffondere i loro lavori. Una più stretta collaborazione con le Sezioni regionali costituisce il presupposto per attivare questi canali di diffusione culturale che per la casa editrice sono anche canali di crescita commerciale. ■

ATTIVITÀ 2019			
RIVISTE	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Urbanistica	n. 160 (7/12-2017)	Inu	stampa
Premio Urbanistica	2019 (2019)	Urbit	stampa
Urbanistica Informazioni	n. 283 (2019), n. 282 (2018), n. 280-281 (2018), n. 278-279 (2018)	Inu	digitale
LIBRI	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Parole chiave #15 digitale	Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma	Politecnico di Torino (DIST)	stampa/digitale
Accademia n. 16	Luci e ombre della pianificazione regionale	Mauro Giudice <i>et al.</i>	stampa/digitale
Accademia n. 15	Fuori norma. Percorsi e ragionamenti su urbanistica e informale	Università degli Studi di Napoli Federico II (DIARC e LUPT)	stampa/digitale
RAPPORTI	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Rapporto dal Territorio 2019	Rapporto dal Territorio 2019 (3 volumi)	Inu	digitale
ATTIVITÀ 2020			
RIVISTE	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Urbanistica	n. 161 (1/6-2018), n. 162 (7/12-2018)	Inu	stampa
Premio Urbanistica	2020 (2020)	Inu/Urbit	stampa
Urbanistica Informazioni	n. 289 (2020), n. 287-288 (2019), n. 286 (2019), n. 284-285 (2019)	Inu	digitale
Si - Urbanistica Informazioni	Si n. 289 - XII giornata studi Napoli	Inu/Campania	digitale
Urbanistica Dossier	n. 17 - Tra spazio pubblico e rigenerazione urbana. Il ruolo del verde per riurbanizzare la città contemporanea	Politecnico di Torino (DIST)	digitale
Urbanistica Dossier	n. 18 - From spaces to places, un'esperienza interdisciplinare	Sapienza Università di Roma (PDITA)	stampa/digitale
LIBRI	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Accademia n. 17	Spazi pubblici nella città contemporanea: dai principi alle buone pratiche	Inu/Campania	stampa/digitale
Accademia n. 18	Nuove prospettive per il territorio	Inu/Campania	stampa/digitale
Accademia n. 19	Quartieri e crisi. Dinamiche di segregazione urbana e pratiche di innovazione sociale in Catalogna	Università degli Studi di Napoli Federico II (LUPT)	stampa/digitale
Parole chiave #16	Città medie e metropoli regionali	Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" (Dip. Arch.)	stampa/digitale
ATTIVITÀ 2021			
RIVISTE	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Urbanistica	n. 163 (1/6-2019)	Inu	stampa
Urbanistica speciale	90 anni Inu - Catalogo mostra	Inu	stampa
Urbanistica Informazioni	n. 298-299 (2021), n. 297 (2021), n. 296 (2021), n. 295 (2021), n. 293-294 (2020), n. 292 (2020), n. 290-291 (2020)	Inu	digitale
Si - Urbanistica Informazioni	Si n. 289 - XII giornata studi Napoli	Inu/Campania	digitale
Urbanistica Dossier	n. 19 - Spazio pubblico, arte, identità. Per una strategia di rigenerazione urbana	Sapienza Università di Roma (PDITA)	digitale
Urbanistica Dossier	n. 20 - Lo spazio pubblico. I bambini. Il gioco	Ass. Biennale Spazio Pubblico	digitale
Urbanistica Dossier	n. 22 - Città pubblica e nuovo welfare	Sapienza Università di Roma (PDITA)	digitale

Tabella sulla produzione 2019-2022 e sulla programmazione in corso di Inu Edizioni.

ATTIVITÀ 2021			
LIBRI	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Accademia n. 20	Benessere e salute delle città contemporanee	Inu/Campania	stampa/digitale
Accademia n. 21	Ecopoli. Visione Regione 2050	CCIAA Pordenone, Regione FVG	stampa/digitale
Accademia n. 22	Città non comune. Disobbedienza ed azione pubblica al Rione Traiano di Napoli	Università degli Studi di Napoli Federico II (DIARC)	stampa/digitale
Accademia n. 23	The Contested Countryside (vincitore Premio Lett Urb 2020)	Inu/Campania - Inu Edizioni	digitale
Fuori collana	Linee Guida progetto Life Soil4Life	Politecnico di Milano (DASTU)	digitale
Fuori collana	Comunità, Architettura, Urbanistica, Stile ai tempi di Adriano Olivetti (1933-1960)	Mario Piccinini - Fondazione Cirulli	stampa/digitale
Fuori collana	Parole sulla città. Scritti di urbanistica di Ennio Nonni	Ennio Nonni	stampa/digitale
ATTIVITÀ 2022			
RIVISTE	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Urbanistica	n. 164 (7/12-2019), n. 165-166 (2020)	Inu	stampa
Premio Urbanistica	2022 (2022)	Inu/Urbit	stampa
Urbanistica Informazioni	n. 300 (2022), n. 301 (2022), n. 302 (2022), n. 303 (2022), n. 304 (2022)	Inu	digitale
Si - Urbanistica Informazioni	Si n. 301 - Premio città accessibili 2021. Vitalità e accessibilità a 360°	Inu/Urbit	digitale
Urbanistica Dossier	n. 21 - Conoscere per governare. Comprendere, pianificare e progettare la transizione della città contemporanea	Politecnico di Torino (DIST)	digitale
Urbanistica Dossier	n. 23 - Nuove sfide per il governo del territorio in Calabria. Atti del Congresso Inu Calabria 6 dicembre 2019	Inu/Calabria	digitale
Urbanistica Dossier	n. 25 - Post-pandemic cities: le sfide dell'urbanistica dopo l'emergenza	Inu/Sicilia	digitale
Urbanistica Dossier	n. 26 - Curando fragilità. L'azione dell'Inu per incidere per 90 anni nei problemi del Paese	Inu	digitale
LIBRI	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Accademia n. 24	Le sfide dell'urbanistica oggi	Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (PAU)	stampa/digitale
Fuori collana	Paradigmi siciliani	Inu/Sicilia	stampa
RAPPORTI	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Rapporto consumo di suolo 2022	Consumo di suolo, servizi ecosistemici e green infrastructures: metodi, ricerche e progetti innovativi per incrementare il capitale naturale e migliorare la resilienza urbana	Politecnico di Milano (DASTU)	stampa/digitale
PROGRAMMAZIONE 2022			
RIVISTE	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Urbanistica	n. 167 (1/6-2021)	Inu	stampa
Urbanistica Informazioni	n. 305 (2022)	Inu	digitale
Si - Urbanistica Informazioni	Si n. 305 - Congresso Inu	Inu/Urbit	digitale
Si - Urbanistica Informazioni	Si n. 306 - XIII Giornata Studi Napoli	Inu/Campania	digitale
Si - Urbanistica Informazioni	Si n. 307 - Be Planners - sguardi e progetti sulle città Inu Giovani	Inu/Be Planners Inu Giovani	digitale
Urbanistica Dossier	n. 24 - Rigenerazione urbana e governo della città	Sapienza Università di Roma (PDTA)	digitale
Urbanistica Dossier	n. 27 - Tra spazio e tempo. Contenuti e strumenti della pianificazione della città e del territorio: dalla lezione di Giampiero Vigliano alle prospettive del Green New Deal	Politecnico di Torino (DIST)	digitale
Urbanistica Dossier	n. 27 - Amministrare l'urbanistica sempre. La coraggiosa serietà del riformismo di Giuseppe Campos Venuti	Sapienza Università di Roma (PDTA)	digitale
LIBRI	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Accademia n. 25	Prato. Città e produzione (vincitore Premio Lett Urb 2018)	Inu/Campania - Inu Edizioni	digitale
Accademia n.	La centralità della ricostruzione dello spazio pubblico nella rigenerazione delle periferie marginali (vincitore Premio Lett Urb 2020)	Inu/Campania - Inu Edizioni	digitale
Accademia n.	La città cinese (vincitore Premio Lett Urb 2018)	Inu/Campania - Inu Edizioni	digitale
Accademia n.	90 anni Inu	Inu	stampa/digitale
Parole chiave #17	A scuola di spazio pubblico	Politecnico di Torino (DIST)	stampa
RAPPORTI	TITOLO	COMMITTENTE	VERSIONE
Rapporto dal Territorio 2022	Rapporto dal Territorio 2022	Inu	digitale

Tabella sulla produzione 2019-2022 e sulla programmazione in corso di Inu Edizioni.



IL CANTIERE INU **PER LA LEGGE DI PRINCIPI SUL** **GOVERNO DEL TERRITORIO**

I principi fondamentali del governo del territorio

Francesco Domenico Moccia, Michele Talia

A ottant'anni dalla approvazione della legge fondamentale che disciplinava la materia urbanistica – la Legge n. 1150 del 1942 – e ad oltre vent'anni dal varo della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con la quale si stabiliva il carattere “concorrente” fra lo Stato e le Regioni di tale funzione, e più in generale del governo del territorio, l'elaborazione di una Legge di principi chiama in causa un'azione legislativa che si preannuncia particolarmente complessa. Tale iniziativa, infatti, non potrà fare a meno di partire da una ridefinizione del lessico da impiegare nel processo di riforma che si intende promuovere con questa nuova legge, e dalla individuazione dell'ampio spettro di questioni attinenti del suo ambito di applicazione.

La questione di fondo che questo nuovo provvedimento dovrà affrontare (cfr. art. 1) riguarda evidentemente una verifica preliminare dei poteri dello Stato e della Regione. Ne consegue la necessità di stabilire i principi fondamentali del governo del territorio nel rispetto delle norme internazionali e dell'Unione europea, e ferma restando la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di ordinamento civile e penale e del regime delle proprietà, nonché di tutela della concorrenza.

È opportuno rilevare che tale riflessione ci riporta alla necessità di tenere sotto controllo i grandi processi globali che ci hanno condotto nell'epoca dell'antropocene, e cioè nell'ultima era geologica in cui l'uomo è diventato il dominatore assoluto del pianeta. Grazie a questo dominio incontrastato, e alla relativa inconsapevolezza delle sue responsabilità e del suo potere distruttivo, l'uomo

Legge di principi fondamentali e regole generali per il governo del territorio e la pianificazione

CAPO I

NATURA E FINALITÀ' DELLA LEGGE

Art. 1 Natura della legge e ambito di applicazione

CAPO II

PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ' DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Art. 2 Principi

Art. 3 Finalità e diritti

CAPO III

SOGGETTI, COMPETENZE LIVELLI E FUNZIONI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Art. 4 Compiti e funzioni dello Stato

Art. 5 Compiti e funzioni delle Regioni

Art. 6 Compiti e funzioni degli Enti territoriali locali e metropolitani

CAPO IV

LA PIANIFICAZIONE

Art. 7 Natura e contenuti essenziali della pianificazione

Art. 8 Rapporti tra pianificazione generale territoriale e urbanistica e pianificazioni settoriali

Art. 9 Strumenti di pianificazione territoriale

Art. 10 Strumenti di pianificazione urbanistica.

Art. 11 Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici

Art. 12 Dotazioni urbanistiche e territoriali

Art. 13 Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni

Art. 14 Fiscalità urbanistica e territoriale

Art. 15 Quadri conoscitivi e processi di valutazione

Art. 16 Accordi urbanistici pubblico/privato

Art. 17 Interventi urbanistici ed edilizi, titoli abilitativi, oneri ed extra oneri

Art. 18 Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi

CAPO V

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 19 Norme transitorie

Art. 20 Abrogazioni

Work in progress. Ipotesi di indice per una Legge di principi sul governo del territorio.

corre il rischio di danneggiare irreparabilmente la propria specie se non ne assume la tutela e la cura.

È dunque in questo senso che il governo del territorio non può prescindere da una cornice globale, che l'ONU Habitat ha comunque contribuito ad offrire con la *New Urban Agenda* e i suoi 17 *Sustainable Development Goals*. Il governo del territorio è infatti direttamente coinvolto nel raggiungimento di una pluralità di obiettivi attraverso la pianificazione urbanistica integrata, che dovrebbe consentire l'accesso ai servizi di base, ad abitazioni decenti e convenienti, a città sostenibili in grado di contribuire alla salute dei cittadini, alla fornitura di una pluralità di attrezzature urbane e dotazioni urbanistiche (educazione, acqua, energia rinnovabile e a basso prezzo) e alla messa a punto di strategie di contrasto nei confronti del cambiamento climatico.

Coerentemente con questa strategia più generale l'obiettivo di fondo della legge nazionale di governo del territorio è dunque quello di affrontare la transizione verso questi obiettivi continentali a partire dalla condizione delle città italiane, i cui tratti distintivi includono la peculiarità dei processi di urbanizzazione e la presenza di un sistema insediativo che vanta una fitta rete di aree metropolitane e città medie e l'eccezionale valore dei centri storici e del paesaggio. Si dovrà articolare la rigenerazione per questi diversi contesti con delle linee guida che rendano possibile l'attuazione degli obiettivi di sostenibilità equità sociale e progresso infrastrutturale e tecnologico.

Muovendosi in questo perimetro molto ampio il governo del territorio costituisce una funzione pubblica preminente, che si attua attraverso una pluralità di atti, istituti e tecniche di diverso contenuto disciplinare, di natura pubblicistica e privatistica, e con il fine di promuovere progetti di sviluppo sostenibile in relazione alle risorse sociali, ambientali ed economiche disponibili.

Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la nuova legge di iniziativa statale stabilisce i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali, nonché dei relativi servizi reali e personali da garantire su tutto il territorio nazionale, senza invadere in alcun modo la potestà legislativa della

Regione in materia di governo del territorio, che dovrà esercitata nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti nell'art. 3.

Nel sistema di pianificazione proposto dalla nuova Legge di principi lo Stato costituisce lo snodo fondamentale tra locale e globale, e svolge il compito di configurare un assetto generale del territorio nazionale in funzione degli obiettivi definiti nell'articolo precedente. A tale proposito la Conferenza Stato-Regioni raccoglie i problemi e le esigenze locali per coordinarle in un quadro d'insieme, rivolto al superamento dei divari ed alla valorizzazione delle risorse differenziate. Punto pregnante del rapporto con l'Unione europea è invece la politica di coesione, in relazione alla quale il governo del territorio punterà a valorizzare le *policy place-based* creando indirizzi per l'integrazione degli assi settoriali in funzione dei contesti dello spazio nazionale e fornendo criteri di compatibilità territoriale.

È a livello statale che si individuano le grandi reti infrastrutturali per la mobilità e le comunicazioni, a cui relazionare l'organizzazione delle principali funzioni, nonché il sistema delle aree naturali protette e delle connessioni ecologiche e le funzioni strategiche dei sistemi urbani e metropolitani. Su questi temi la pianificazione, in concertazione con le Regioni, assicura la coerenza con i piani di settore e lo Stato, assumendo le necessarie conoscenze dagli organi dell'Unione, contribuisce a fornire le informazioni geografiche utili alla pianificazione del territorio e all'urbanistica. È sempre allo Stato che spetta inoltre il coordinamento dei sistemi informativi territoriali delle Regioni, orientandoli verso l'unificazione dei linguaggi e delle pratiche organizzative, e la diffusione dell'innovazione nel campo del *software*, della formazione del personale e dell'assistenza tecnica al fine di porre tutti gli attori in condizioni di sostanziale parità.

Lo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze, coniuga l'obbligo costituzionale della tutela del paesaggio con quello della difesa dell'ambiente, vigilando il loro rispetto a tutti i livelli di governo. Lo Stato, inoltre, stabilisce con la legge di governo del territorio le limitazioni cui sottoporre il diritto di proprietà per ragioni di pubblico interesse, ed emana politiche fiscali atte a sostenere l'attività urbanistica, l'attribuzione di competenze agli enti locali in materia di governo del territorio ed infine l'attribuzione di

specifici compiti agli enti locali per incentivare la partecipazione dei cittadini in sede di formazione delle scelte urbanistiche e territoriali.

Ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, la Legge di principi stabilisce i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali nonché dei relativi servizi reali e personali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Nel definire i contenuti del governo del territorio, l'art. 2 del nuovo testo di legge attribuisce congiuntamente allo Stato e alle Regioni il compito di provvedere all'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione e di pianificazione, di localizzazione ed attuazione degli interventi sul territorio, necessarie a perseguirne la tutela e la valorizzazione, nonché la disciplina degli usi e delle trasformazioni degli immobili e del sistema della mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile e alle attività di vigilanza e di controllo.

Ne consegue pertanto che tale profilo del governo del territorio ricomprende un sistema articolato di materie e di ambiti di intervento, quali l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica e la messa in sicurezza del territorio, la pianificazione della mobilità, e inoltre la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.

Coerentemente con la complessità e la natura concorrente delle materie che afferiscono al governo del territorio, l'esercizio di queste ultime presuppone il ricorso a processi decisionali multi-livello, tali cioè da contemplare l'applicazione integrata e coerente di un complesso ventaglio di disposizioni che spaziano dai regolamenti comunitari europei alla legislazione primaria statale e regionale e ai regolamenti comunali. Non solo; tenendo conto dell'importanza delle decisioni che vengono assunte nel quadro di questa disciplina, l'art. 2 stabilisce che le determinazioni più significative risultino coerenti con la volontà dei cittadini, e che questi ultimi possano esprimere liberamente il proprio punto di vista grazie al ricorso a processi partecipativi in grado di orientare effettivamente le scelte della Pubblica amministrazione.

Principi, finalità e diritti del cittadino nel governo del territorio

Negli articoli 3 e 4 la nuova proposta di legge che l'Inu sta mettendo a punto vengono definiti i principi e le finalità che dovranno ispirare l'esercizio dell'iniziativa pubblica nel governo del territorio. Quanto ai primi si fa riferimento ad una pluralità di convinzioni e valori che spaziano dai principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di leale collaborazione interistituzionale, a quelli di sostenibilità ambientale, di concertazione e di partecipazione, e che dall'esigenza di conseguire un sostanziale rispetto delle pari opportunità nell'esercizio delle pratiche negoziali si spinge fino a prevedere il sistematico ricorso alla perequazione, alla semplificazione e al contenimento degli interessi differenziati di economicità e di imparzialità dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda invece le finalità che dovrebbero ispirare il governo del territorio, l'art. 3 individua:

- il contenimento del consumo di suolo, la transizione ecologica dell'ambiente costruito e la lotta al cambiamento climatico, con particolare attenzione al perseguimento di una progressiva autonomia energetica;
- la tutela delle risorse naturali e dei beni culturali e ambientali, anche al fine di promuoverne la valorizzazione;
- la verifica preventiva della sostenibilità ambientale ed urbanistica delle proposte di trasformazione territoriali e urbane;
- la promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale;
- l'offerta di condizioni universali di accessibilità ai fondamentali servizi e alle attrezzature di interesse collettivo;
- il pieno soddisfacimento del diritto alla abitazione, al benessere psicofisico e alla protezione dai rischi;
- il conseguimento di obiettivi di qualità dei contesti naturali e degli ambiti urbanizzati e da urbanizzare mediante il ricorso alle politiche pubbliche;
- il perseguimento dell'obiettivo del recupero a favore delle collettività interessate di una quota delle rendite e delle plusvalenze indotte dalla pianificazione, e in particolare di quella operativa;
- la diffusione di una cultura della collaborazione e della concertazione istituzionale da mettere a frutto nel pieno esercizio delle funzioni di governo del territorio.

Naturalmente i principi e le finalità del governo del territorio mettono in discussione

la capacità del governo del territorio e, più in generale, dell'azione pubblica, di contribuire al conseguimento dei diritti fondamentali degli individui e delle comunità. Ferma restando la competenza regionale di articularli secondo le specificità locali, è necessario assicurare l'offerta di una base comune di diritti essenziali, anche nel quadro di una visione complessiva del federalismo solidale.

In questa prospettiva la proposta elaborata dall'Inu punta a favorire l'ampliamento dello spettro dei diritti da riconoscere ai cittadini, nella convinzione che il governo del territorio deve farsi carico del superamento dei divari che sono inevitabilmente generati da processi economici ineguali di sviluppo, imputabili alla distribuzione sperequata delle risorse e delle attività di valorizzazione. Queste diversità vengono considerate normalmente come l'espressione di altrettanti fallimenti del mercato, e richiedono politiche pubbliche in grado di ricostruire l'eguaglianza territoriale delle condizioni di partenza, non solamente assicurando la revisione delle dotazioni urbanistiche ai sensi di un aggiornamento del Dì 1444/68, ma assicurando la rimozione delle barriere che tendono a compromettere una piena accessibilità ai servizi esistenti e a quelli di nuova concezione.

Come è evidente il tema dell'accessibilità coinvolge in primo luogo il progetto delle infrastrutture fisiche che servono a veicolare persone e oggetti, e dove è possibile trovare discriminazioni in relazione alle abilità o alle condizioni sociali, culturali ed etniche. Ma i territori remoti o sfavoriti aspirano anche a collegamenti informatici in grado di trasmettere dati ad alta velocità tanto più rilevanti quanto maggiormente l'economia risulta alimentata dalla conoscenza e dallo scambio delle informazioni.

Natura e contenuti della pianificazione del territorio

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sussidiarietà e di sostenibilità ambientale, la pianificazione costituisce il fondamentale, sebbene non esclusivo, strumento atto ad esercitare le funzioni di governo del territorio, che si attuano attraverso il ricorso a modalità strategiche, strutturali, conformative e operative, riferibili in forme disgiunte o combinate a distinti dispositivi di pianificazione. A tale proposito è possibile distinguere:

a) gli atti di contenuto strutturale o di profilo strategico, che non hanno efficacia conformativa delle proprietà fondiarie;

b) gli atti di contenuto operativo, comunque denominati, che disciplinano il regime dei suoli e hanno efficacia conformativa delle proprietà fondiarie, ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione;

c) gli atti di pianificazione che concorrono nel garantire le prestazioni minime dell'inseguimento, anche attraverso idonee misure di salvaguardia.

Coerentemente con questo impianto di carattere più generale l'art. 6 della Legge di principi stabilisce che la pianificazione è ispirata al principio dell'integrazione delle funzioni e della qualità urbana, e si caratterizza per il rispetto degli interessi pubblici primari indicati dalla legge e il perseguimento dell'interesse collettivo, che viene individuato attraverso il metodo del confronto comparato tra benefici pubblici e privati. In particolare il raggiungimento dell'interesse collettivo viene sottoposto a verifica mediante il ricorso ai criteri della partecipazione e della motivazione delle scelte pubbliche.

Quanto alla disciplina del territorio la pianificazione interviene con atti amministrativi generali, procedendo all'individuazione di ambiti territoriali di riferimento volti a definire le trasformazioni e gli usi del territorio promossi dall'iniziativa pubblica, nonché le iniziative dei soggetti privati che vengono consentite ai fini della attuazione delle politiche pubbliche. Gli interventi di trasformazione e gli usi del territorio in deroga sono consentiti esclusivamente ove giustificati da esigenze imperative di carattere generale e di interesse pubblico.

Con riferimento ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni, soggetti primari del governo del territorio ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, e le relative forme associative determinano, con propri strumenti di pianificazione, l'assetto del territorio nell'ambito delle rispettive competenze amministrative. Tali enti cooperano ai fini della definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio secondo i principi di differenziazione e di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni, e sulla base di tali principi sono altresì individuati gli ambiti territoriali di riferimento volti a favorire la collaborazione tra territori e indirizzarne la competizione.

Sempre l'art. 6 definisce gli strumenti di pianificazione per ciascuno di questi enti:

- la Regione, nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale di indirizzo, di pianificazione e controllo del territorio, si dota di un unico strumento di pianificazione relativo all'intero territorio regionale con particolare riferimento alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio;
- il Piano strategico metropolitano e il Piano territoriale generale metropolitano, così come definiti ai successivi articoli 7 e 8, sono di competenza della Città metropolitana;
- il Piano territoriale di coordinamento previsto dall'articolo 20, comma 2, del Dlgs n. 267 del 2000, è di competenza della Provincia;
- la disciplina del territorio comunale che, coerentemente con le disposizioni legislative regionali, contempla e distingue la funzione strategica da quella strutturale e da quella regolativa.

Compiti e funzioni delle Regioni

Le Regioni concorrono, con lo Stato, alla legislazione di governo del territorio distribuendo le competenze di pianificazione d'area vasta tra il livello regionale e quello comunale, con la facoltà di determinare o meno l'istituzione di un livello intermedio e farlo coincidere con le Province o con altro aggregato territoriale ritenuto più confacente alle finalità di quel livello di pianificazione. Questa scelta sarà operata in considerazione dell'estensione del territorio regionale, della sua consistenza demografica, della sua complessità territoriale, e terrà conto altresì dei fattori di omogeneità fisiocratica, culturale, sociale ed economica in rapporto alle finalità della pianificazione.

In relazione all'esercizio, da parte della Regione, di una specifica competenza normativa, tale ente disciplina con proprie leggi le forme di coordinamento delle previsioni urbanistiche e territoriali contenute negli strumenti di pianificazione dei diversi soggetti competenti con efficacia conformativa del territorio o della proprietà, al fine del loro recepimento nel piano urbanistico comunale. In considerazione della specificità di determinati ambiti sovramunicipali omogenei, e in attuazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, la Regione può disciplinare e incentivare con specifici interventi normativi la pianificazione urbanistica intercomunale.

Le Regioni, al fine di evitare la moltiplicazione dei livelli di pianificazione, e di assicurare la convergenza tra piano regionale e piano comunale, possono promuovere piani di

settore o di area in rapporto a emergenti criticità o a finalità di particolare rilievo strategico. A tale proposito la Regione stabilisce i contenuti e le procedure di formazione e di approvazione del piano regionale, assicurando che la tutela del paesaggio venga esercitata in co-pianificazione con lo Stato.

Entro un quadro conoscitivo condiviso, ed in relazione agli indirizzi nazionali, ed eventualmente in conformità con accordi interistituzionali, la Regione determina:

- le grandi reti infrastrutturali per la mobilità e le comunicazioni a cui relazionare l'organizzazione del sistema insediativo;
- il sistema delle aree naturali protette e delle relative connessioni ecologiche;
- le funzioni strategiche all'interno delle principali aree urbane e metropolitane.

Compiti e funzioni delle Città metropolitane

Sebbene le funzioni delle aree metropolitane siano state ampiamente esposte in letteratura, e ne venga ampiamente riconosciuto il ruolo di motori dello sviluppo economico, tali aree non posseggono ancora gli strumenti per attuare le previsioni di pianificazione nel campo delle infrastrutture di trasporto e di comunicazione, né in quello delle infrastrutture verdi e degli impianti energetici, la cui competenza resta affidata alle Regioni.

In attesa di una devoluzione di poteri in questo settore, sarebbe opportuno rimediare all'inerzia legislativa regionale con provvedimenti statali. In attesa di questo trasferimento di competenze il Piano territoriale della Città metropolitana punta all'aumento della resilienza nei confronti dei rischi idraulici, idrogeologici, sismici, vulcanici, delle isole di calore, dell'inquinamento e della siccità applicando come strumenti il potenziamento delle infrastrutture verdi, il drenaggio urbano sostenibile, il risparmio e la raccolta acque meteoriche, la gestione dei rifiuti secondo i principi dell'economia circolare.

In accordo con queste finalità più generali il Piano territoriale della Città metropolitana individua le infrastrutture per il risparmio e l'efficienza energetica, anche mediante il ricorso alle energie rinnovabili. Tale piano determina inoltre il fabbisogno di abitazioni sociali, pianifica il recupero e la produzione di alloggi, promuove la rigenerazione urbana e configura le reti e gli impianti atti al potenziamento del Trasporto pubblico locale.

Compiti e funzioni dei Comuni

Il Comune detiene il potere di conformazione dell'uso del suolo, in base al quale può esercitare il diritto di esproprio, e provvedere alla configurazione dei diritti edificatori e alla regolazione delle forme conseguenti di scambio e di utilizzazione. In particolare il ricorso ai diritti edificatori si presta alla promozione di incentivazioni, e all'ottenimento di cessioni di suolo, attrezzature o infrastrutture. La riscossione dei proventi fiscali che ne consegue è finalizzata alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

La comunità, attraverso i suoi rappresentanti eletti in Consiglio comunale e la consultazione diretta dei cittadini, provvede alla modificazione dello spazio fisico, confrontandosi con i provvedimenti avanzati dalla Regione e dagli altri enti locali. A tale livello di governo compete la realizzazione delle dotazioni urbanistiche e delle opere pubbliche, nonché la promozione degli interventi di rigenerazione urbana.

Al fine di assicurare uno svolgimento ottimale dei compiti assegnati dalla legge il Comune procede alla elaborazione del Piano urbanistico comunale, che prevede obbligatoriamente la previsione e l'armonizzazione delle funzioni strutturali, strategiche e regolative affidate all'ente locale. Con particolare riferimento alla pianificazione di livello comunale la Legge di principi intende sottolineare che mentre le prime due funzioni hanno natura giuridica prefigurativa e performativa, la funzione regolativa è invece associata ad una natura giuridica conformativa. L'esercizio di tali funzioni è obbligatorio ed è demandato ad un unico Piano urbanistico generale, che in caso di rilevanti operazioni trasformatrici può essere affiancato da uno o più Piani operativi, aventi natura giuridica conformativa, con il compito di definire il programma degli interventi e le differenti discipline attuative. ■

Sistema delle conoscenze e delle valutazioni nella pianificazione, rapporti con la programmazione

Carmen Giannino, Simone Ombuen

La scrittura di una legge nazionale per il governo del territorio ha un ruolo centrale per fissare le finalità e definire i metodi per un'azione pubblica fortemente impegnata nell'attuazione del PNRR e dei programmi di sviluppo e coesione, e per una pianificazione che razionalizzi i processi di governo e coordinamento delle azioni di trasformazione urbana nella prospettiva della transizione ecologica. Per rendere concreto ed efficace tale processo occorre definire con chiarezza i criteri ispiratori di una "legge di principi". In tale ambito il rapporto tra la programmazione degli investimenti e pianificazione territoriale e urbanistica, nella sua rilevanza strategica, rappresenta uno dei temi irrisolti.

Sul territorio agiscono molteplici strumenti di programmazione che spesso modificano, a volte pesantemente, le traiettorie di sviluppo proposte dai piani; molteplici programmi settoriali istituiti con legge di bilancio, o con leggi ordinarie dello Stato (vedi i programmi di rigenerazione urbana gestiti dal Ministero dell'Interno, dal MIMS, dalla PCM o da altre amministrazioni centrali di settore), così come i programmi operativi nazionali o regionali finanziati con le risorse dei fondi strutturali. A questi, oggi, si unisce il PNRR che, quale programmazione strategica nazionale, si propone di produrre un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche del paese, orientato alla transizione ecologica e allo sviluppo sostenibile, producendo come inevitabile effetto di incidere fortemente sull'assetto del territorio.

Occorre pertanto esplicitare e strutturare il valore della pianificazione urbanistica quale 'condizione abilitante' per garantire efficacia e qualità del governo pubblico per la trasformazione del modello di sviluppo, e della programmazione attraverso cui essa si svolge.

Elementi generali e di contesto

Nell'esprimere un giudizio generalmente negativo sulla qualità delle molte proposte sinora elaborate in sede politica e parlamentare, si sottolinea come le stesse siano risultate spesso carenti sia nella corretta interpretazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che nella comprensione ed interpretazione delle criticità e dei punti di debolezza del vigente ed imperfetto sistema di governo del territorio.

Nell'attuale contesto urbano gli interventi sull'esistente risultano decisamente prevalenti rispetto a ulteriori forme di espansione. La pianificazione urbanistica può quindi essere sempre meno condizionata dalla rendita e sempre più coinvolta nelle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale, nell'organizzazione dello spazio pubblico, sia indoor sia all'aperto, e nella programmazione e realizzazione dei servizi per famiglie e imprese.

La crescente consapevolezza della complessità e della interdipendenza fra i principali fattori del modello di sviluppo richiama un nuovo e forte ruolo dello Stato, e la necessità di convergenza del territorio agli obiettivi strategici coordinati da Stato ed Unione europea a livello internazionale, in particolare per fattori essenziali oggetto di programmazione di Stato e Regioni e governati localmente dalla pianificazione, quali energia, risorse idriche, demografia e immigrazione, suolo, politiche abitative, resilienza climatica, disuguaglianza spaziale, ciclo dei rifiuti, cibo.

Una legge statale di principi deve perciò concentrarsi su ciò che deve fare lo Stato, ed in particolare porre particolare attenzione a coordinare il governo del territorio come

materia legislativa concorrente con le tante competenze statali esclusive, e che di esso fanno oggettivamente parte: paesaggio e tutela del patrimonio storico, ambiente e valutazione ambientale, energia, gestione delle acque, ordinamento degli enti locali, fiscalità generale, principi dell'ordinamento procedimentale e della programmazione, eccetera.

La scrittura di principi fondamentali richiede una tecnica specifica in tema, ad esempio, di armonizzazione dei sistemi contabili, che purtroppo finora non si è ancora avuto modo di vedere all'opera nelle molte proposte legislative in materia di governo del territorio circolate, nonostante la contaminazione dei procedimenti di pianificazione-programmazione-progettazione delle infrastrutture, disposti dal Dlgs 50/2016 Codice dei contratti pubblici, con i procedimenti di bilancio e di valutazione degli investimenti, disposti dal Dlgs 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Se un efficace governo del territorio è indispensabile, occorre che anzitutto lo Stato modifichi il ricorso ai poteri interdittivi delle proprie competenze settoriali, introducendo modalità concrete di condivisione e di attuazione di principi fondamentali quali la coerenza nell'azione di livelli e settori per il perseguimento degli obiettivi d'interesse nazionale, il sincretismo della deliberazione pubblica nell'azione di contemperamento degli interessi differenziati, la definizione dei flussi informativi e degli indicatori statistici necessari alla valutazione.

Occorre territorializzare gli investimenti pubblici, che oggi si allocano senza particolari attenzioni agli aspetti spaziali e di contrasto ai

divari di sviluppo prescritti dall'istituto della "perequazione infrastrutturale" (introdotto dall'articolo 22 della Legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, e ripreso nelle leggi di attuazione del PNRR), nel rispetto dei principi di sussidiarietà ex art. 117 della Costituzione e costruendo coerenza fra i diversi interventi: Fondi 21-27, PNRR, FC, altre programmazioni.

La costruzione di quadri conoscitivi funzionali a condurre valutazioni di coerenza, in sede di co-pianificazione fra pianificazione e programmazione e in raccordo con i quadri esigenziali delle infrastrutture di servizio, richiede specifiche attenzioni, per consentire la formazione di ambienti cognitivi condivisi fra diverse sfere del governo pubblico, sinora rimaste fra loro segregate da interpretazioni del principio di competenza esclusiva e prive delle necessarie capacità di contemperamento fra interessi differenziati per livelli e funzioni.

Il governo del territorio potrà avere effettiva realizzazione solo se le Regioni saranno in grado di recepire e trasferire nelle legislazioni di loro competenza i principi fondamentali innovati dallo Stato. L'altro lato della riforma dovrà quindi curarne attentamente l'impatto sulla legislazione regionale, oggi significativamente disallineata e diversificata, promuovendo in particolare la formazione di scenari di coerenza e di riorganizzazione spaziale.

Appare necessario creare un corretto rapporto tra programmazione e sviluppo territoriale e urbano, definendo sistemi di relazione multilivello e intersettore che siano in grado di affrontare e superare le (in)evitabili conflittualità; realizzando integrazione e scambio tra settori diversi per creare una corretta metodologia pluridisciplinare che porti ad una previsione completa e condivisa degli obiettivi. In particolare, è nel rapporto fra scala urbana e scala territoriale che occorre esercitare la perequazione infrastrutturale e definire le dotazioni di infrastrutture di servizio per equilibrare i diritti di cittadinanza e di accesso ai servizi ovunque si localizzano.

L'occasione di una legge che fissi i principi fondamentali di governo del territorio va colta per curare la diffusa carenza di capacità progettuali, capacitare le istituzioni a fare piani e programmi attraverso uffici di pianificazione adeguati, dotati delle necessarie competenze. Occorre potenziare la capacità di una pianificazione d'area vasta a partire da Regioni e Città metropolitane, oggi depositarie delle maggiori competenze in materia, e potenziare gli uffici comunali allenandoli a

lavorare in co-pianificazione con l'area vasta e applicando il principio di coerenza nel raccordare pianificazione e programmazione. Va chiarito che i principi fondamentali di governo del territorio sono ispiratori dell'intero sistema di pianificazione e programmazione, condiviso fra Stato e Regioni nella loro funzione legislativa, e che un principio fondamentale è che l'allocatione delle diverse funzioni operative ed attuative, incidenti sulla struttura della proprietà, andranno opportunamente collocate dal legislatore regionale nel sistema di pianificazione a partire dalla centralità della storica funzione svolta in tal senso dalla pianificazione locale, livello al quale si svolge la verifica della coerenza spaziale della deliberazione pubblica.

Componente strutturale del piano

Così come nella pianificazione che nella programmazione occorre superare l'esclusività del principio di conformità, e valorizzare e porre al centro della riforma i principi di efficienza, efficacia e capacità di contemperamento degli interessi differenziati, definendo luoghi della concertazione interistituzionale che diano tempi certi e contenuti e risultati agibili alla deliberazione pubblica.

La gravità della crisi ambientale-climatica richiede di superare un approccio che guardi alle infrastrutture verdi e blu solo per comprendere cosa esse possono fare per la sostenibilità urbana, e pensare a come 'città circolari' possano svolgere una funzione di consapevole sostegno ai sistemi ambientali che hanno gravemente contribuito a mettere in crisi.

Il piano nella sua componente strategico-strutturale, conformativa del territorio ma non della proprietà, deve svolgere l'essenziale funzione di costruzione della *vision* condivisa e di quadro di coerenza locale, ricomponendo le diverse dimensioni dell'azione pubblica con i comportamenti privati e valutando gli effetti cumulativi delle azioni e i loro impatti sulle matrici naturali, supplendo alla mancanza di tali valutazioni ex-ante nelle correnti programmazioni (PNRR, FC, 21-27).

La *vision* definita nella componente strategico-strutturale sui temi strategici e di lungo termine su cui poggia la transizione ecologica (servizi ecosistemici, tutele, paesaggio, energia, gestione delle acque, biodiversità) fa da base di riferimento e da supporto all'analisi di contesto per lo sviluppo dei dati per gli indicatori di risultato e delle valutazioni di coerenza, sia per alcune dimensioni dei fenomeni che avvengono nell'intero sistema antropico che delle trasformazioni

operate dalla componente programmatica. La componente strutturale dei piani definirà obiettivi coerenti alla *vision* e sarà dotata di criteri di coerenza spaziale ai quali ci si riferirà nella redazione della componente programmatica e dei progetti di fattibilità tecnico-economica.

Nella prospettiva della transizione ecologica e dell'adattamento climatico le politiche di rigenerazione sostenibile debbono riguardare l'intero organismo insediativo, non solo le zone di trasformazione intensiva, attraverso un approccio indirizzato alla riqualificazione urbana e alla tutela del territorio, per la salute e il benessere della comunità, espressione di una visione che considera la società nel suo complesso, e mira a governare il cambiamento anticipando le nuove esigenze e i nuovi modi del vivere entro una società coesa e integrata.

Alla visione di lungo periodo, in grado di recepire gli scenari climatici e di progressiva autonomia energetica alimentare e idrica, occorre affiancare una dimensione operativa in grado di coordinare le trasformazioni del patrimonio privato con la realizzazione delle opere di adeguamento infrastrutturale agli scenari che si profilano.

Componente programmatica

La componente programmatica del piano ha carattere ciclico e respiro quinquennale; nella sua operatività si articolano e convergono le diverse programmazioni multilivello, in coerenza agli obiettivi condivisi nella *vision* strutturale.

La componente programmatica, che riguarda gli ambiti di più rilevante trasformazione, utilizzando gli obiettivi i criteri di coerenza spaziale individuati nella componente strutturale ha il compito di spazializzare e di definire la coerenza delle trasformazioni fisiche e funzionali sugli immobili.

La componente programmatica è il contesto nel quale il piano urbanistico si contamina con il processo di pianificazione-programmazione-progettazione degli investimenti infrastrutturali, come previsto dal Codice dei contratti pubblici in combinazione con i procedimenti di bilancio e di programmazione (economica e finanziaria) disposti dalla riforma della contabilità pubblica e occorre a definire i relativi quadri esigenziali basati sugli standard di servizio da garantire a cittadini e imprese. Nella redazione delle componenti programmatiche e dei progetti di fattibilità tecnico-economica ci si riferirà ai criteri di coerenza spaziale individuati nella componente strutturale. In tali progetti

oggi per lo più viene solo riportata la conformità della trasformazione alle previsioni degli strumenti urbanistici, e non anche la verifica di adeguatezza delle previsioni di questi ultimi in termini di dotazioni territoriali (intese non quale dotazione di aree a standard urbanistici, bensì in termini di standard di servizio da conseguire rispetto ai livelli di prestazioni già presenti).

I piani particolareggiati esecutivi restano possibili strumenti attuativi per la parte degli insediamenti soggetta a rilevanti trasformazioni (rigenerazione urbana), ma non attuano più previsioni predefinite, bensì gli obiettivi individuati dalla componente strutturale e precisati nelle fasi concertative.

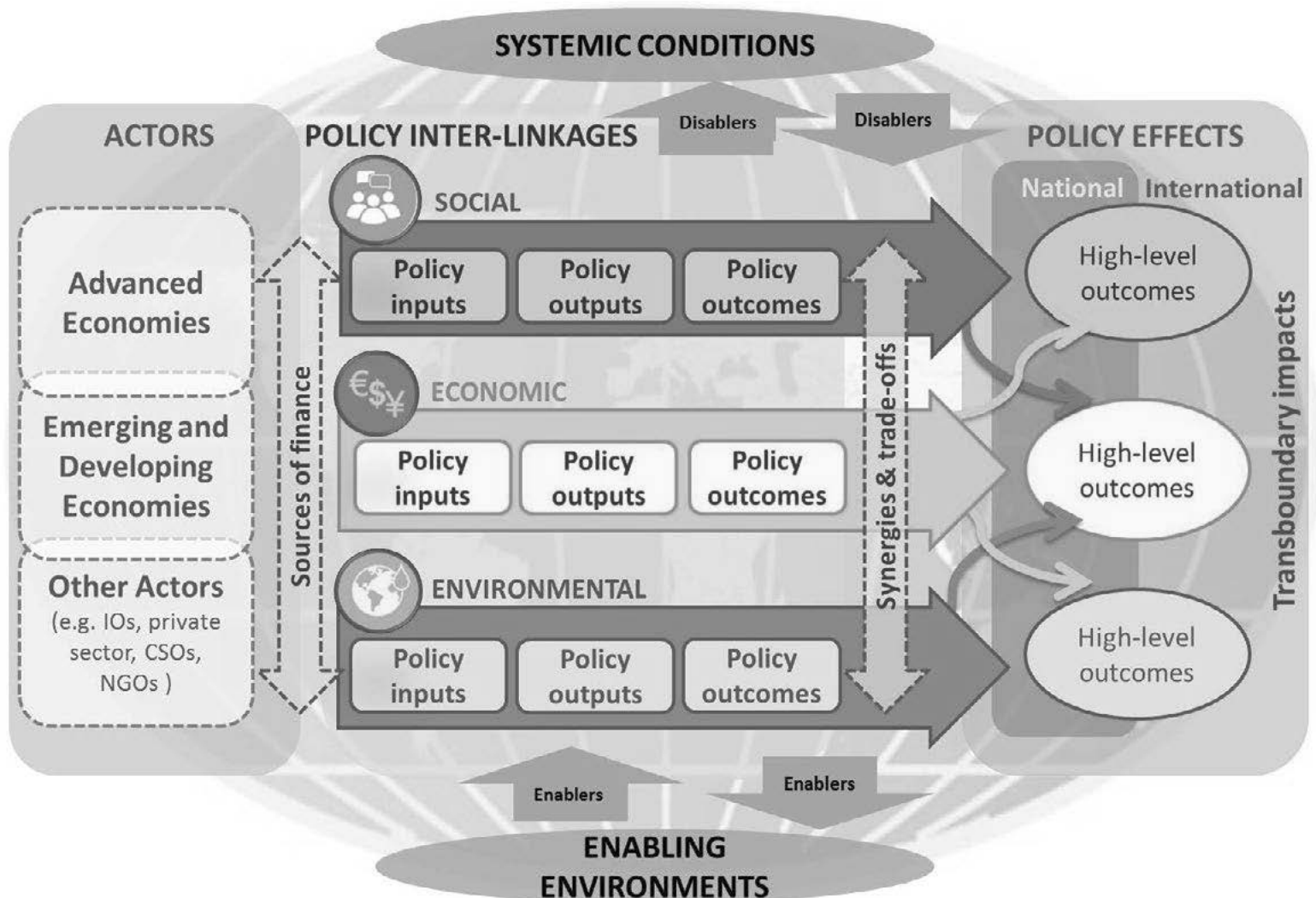
La componente programmatica del piano al termine del mandato decade per le previsioni conformative che non riesce a realizzare (piani particolareggiati esecutivi non giunti a convenzionamento), mentre permangono validi gli obiettivi d'interesse pubblico

individuati dalla componente strutturale per i diversi ambiti, che possono essere modificati solo attraverso nuove fasi concertative fra i diversi attori che hanno partecipato alla loro definizione.

Le previsioni del piano locale, per le parti dei sistemi insediativi non soggette a trasformazioni rilevanti, sono definite e attuate attraverso il regolamento urbanistico, il cui ambito di applicazione è definito dalla componente strutturale per la città consolidata. Il regolamento urbanistico si fa carico di governare per tale ambito anche le azioni di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Al termine delle trasformazioni previste dai piani particolareggiati esecutivi le parti di territorio da essi interessate divengono parte della città consolidata, e quindi assoggettate alle discipline del Regolamento urbanistico; nella redazione di tali piani andranno quindi descritte le specifiche regole che diverranno vigenti a regime. ■

Crediti

All'elaborazione del Gruppo di lavoro hanno contribuito: Anna Maria Ceci, Roberto Gallia, Daniele Iacovone, Franco Marini, Piero Properzi, Ignazio Vinci, Angioletta Voghera.



Suolo e servizi ecosistemici nella pianificazione urbanistica

Andrea Arcidiacono, Simona Tondelli

Nel quadro del Green Deal Europeo è stata di recente approvata la "Nuova Strategia per il Suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima". La Strategia individua chiaramente la rilevanza multifunzionale del suolo, direttamente connessa al benessere umano, incrociando in questo senso la dimensione dei Servizi ecosistemici come bene fondamentale per la vita dell'uomo. Obiettivo della strategia europea è di garantire la salute del suolo e dei suoi ecosistemi entro il 2050 attraverso differenti mosse strategiche, che perseguono obiettivi di medio termine (2030), come il combattere la desertificazione e il ripristino degli ecosistemi degradati, e obiettivi di lungo termine (2050) tra cui il raggiungimento nei Paesi della Ue di un "consumo netto di suolo pari a zero" e il conseguimento della neutralità climatica basata sul suolo, attraverso il raggiungimento di una società resiliente ai cambiamenti climatici e pienamente adattiva ai loro effetti.

Tra le principali minacce che colpiscono il suolo, risorsa naturale non riproducibile che fornisce servizi ecosistemici fondamentali per il benessere degli esseri umani (Millennium Ecosystem Assessment 2005), vi sono il 'consumo' e l'impermeabilizzazione, intesi rispettivamente come processi di antropizzazione e sigillatura permanente di suoli naturali, semi-naturali e agricoli. Due tra le principali cause di degrado del suolo che dipendono direttamente dalle previsioni e dalle ricadute attuative della pianificazione urbanistica.

I processi di consumo e impermeabilizzazione del suolo rimangono in Europa e in Italia tra le cause principali di degrado del suolo, con effetti sulla produzione del cibo, sulla qualità dell'aria, sulla raccolta delle acque, e in generale sui cambiamenti climatici.

In Italia, in tutto il primo decennio del duemila, la media annua nazionale di suolo consumato ha superato i 60 ettari giorno (Ispra 2016), con caratteri di particolare intensità in alcune Regioni, come Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Negli ultimi anni i processi di consumo di suolo, pur intensi, hanno segnalato una significativa contrazione (Ispra 2019): nel 2018 il livello medio annuo si è attestato a meno di 15 ettari giorno. Questo risultato è, tuttavia, ascrivibile non tanto all'effetto delle legislazioni regionali, laddove le molte leggi approvate in questi ultimi anni non hanno trovato ancora una diffusa attuazione negli strumenti di governo del territorio; quanto agli impatti globali di una crisi economica che ha coinvolto profondamente anche i settori della produzione edilizia. A fronte di una contrazione concreta dei processi di urbanizzazione, tuttavia, nelle scelte di governo del territorio continua a persistere un modello di sviluppo ancora orientato a sostenere dinamiche di crescita espansiva non coerenti con i reali trend demografici e occupazionali.

A questa tendenza si associa nel corso degli ultimi anni, il diffondersi sempre più considerevole di nuove forme della produzione, logistiche e *data center*, che legate alla crescita potente dell'*e-commerce* e delle forme di lavoro *smart* nella lunga fase pandemica, comportano impatti assai rilevanti sul consumo di suolo, spesso prodotti al di fuori delle previsioni ordinarie di pianificazione locale. In questi anni molti Paesi europei hanno attivato politiche e dispositivi legislativi finalizzati a ridurre i processi di consumo e impermeabilizzazione del suolo, in recepimento delle linee guida comunitarie (European Commission 2012), e a sostenere azioni di rigenerazione urbana verso nuove condizioni di vivibilità ambientale e sociale, agendo in

modo combinato attraverso misure di limitazione quantitativa, politiche fiscali e strumenti di valutazione qualitativa e monitoraggio delle trasformazioni dei suoli.

In Italia non si è riusciti ancora ad approvare una riforma legislativa nazionale che indichi con nettezza tra le urgenze e i principi del governo del territorio la riduzione del consumo di suolo e il sostegno della rigenerazione urbana, e che sia capace di indicare le nuove priorità per un diverso modello di sviluppo ecologicamente orientato verso cui indirizzare il progetto urbanistico della città e del territorio contemporaneo (Arcidiacono *et al.* 2018). Una legge non settoriale, ma di principi per il governo del territorio, capace di combinare finalità di conservazione del suolo, quale risorsa finita e irriproducibile da preservare nei suoi valori ambientali, paesistici e produttivi, con meccanismi e strumenti di governo del territorio per realizzare azioni efficaci di limitazione quantitativa e di valutazione e selezione qualitativa dei processi di nuova antropizzazione dei suoli. Una legge in grado di definire quadri di coerenza per gli apparati normativi regionali in materia di governo del territorio.

In molte Regioni sono state approvate, in questi ultimi anni, leggi specifiche per il contenimento del consumo di suolo e per il sostegno alla rigenerazione urbana, introducendo misure eterogenee, prevalentemente di carattere quantitativo. Uno dei profili di maggior problematicità nei nuovi impianti legislativi regionali sta nella disomogeneità dell'apparato definitorio: la declinazione del concetto di consumo di suolo e le modalità di misurazione della intensità del fenomeno vengono trattate in modo spesso discordante. Una condizione che rende di fatto molto difficile comparare le strategie proposte e l'efficacia dei meccanismi e degli strumenti

di azione introdotti. In molte leggi la limitazione del consumo di suolo viene affrontata prevalentemente attraverso meccanismi quantitativi che agiscono prevalentemente attraverso una riduzione delle potenzialità edificatorie presenti negli strumenti di pianificazione. Se l'approccio regolativo può essere opportuno, altrettanto importante si pone la necessità di introdurre meccanismi di valutazione qualitativa degli impatti dei processi di antropizzazione del suolo attraverso l'analisi preliminare dei valori e delle funzionalità ecosistemiche del suolo, nonché della disponibilità e delle condizioni di aree degradate e dismesse, che permettano di selezionare gli interventi di trasformazione del suolo, prevedendo adeguate misure di mitigazione e di compensazione, volte a garantire il mantenimento e/o il ripristino delle funzionalità ecosistemiche esistenti, o finanche ad escludere possibilità di modificazione d'uso per quei suoli con valori ecologici, ambientali e paesaggistici non compensabili. La mappatura preliminare delle funzionalità ecosistemiche dei suoli consente di verificare la sostenibilità di scenari alternativi, da prevedere in sede di Valutazione ambientale strategica (Vas), indirizzando le trasformazioni, laddove necessarie, sulle aree di minor valore ecologico/ambientale che possono essere mitigabili e compensabili nell'ambito dell'intervento. Le strategie messe in pratica in altri Paesi europei dimostrano come un'azione efficace di contenimento dei processi di urbanizzazione richieda un approccio integrato, capace di combinare forme di controllo e di regolazione degli usi del suolo con azioni di mitigazione, compensazione ecologica e di monitoraggio degli impatti.

Ma l'esigenza di una azione legislativa di livello nazionale si pone anche per la necessità di agire in due campi di esclusiva competenza statale che hanno un ruolo cruciale nelle politiche di contenimento del consumo di suolo: la fiscalità locale e le forme degli strumenti di pianificazione.

L'applicazione di dispositivi di natura fiscale rappresenta una potenzialità importante per incidere nei processi di urbanizzazione attraverso una riduzione dei margini di convenienza prodotti nella trasformazione dei suoli liberi, applicando misure di tassazione incrementale direttamente connesse alla quantità e alle qualità ecosistemiche del suolo urbanizzato e ai costi collettivi e ambientali prodotti. La rendita fondiaria continua a rappresentare il motore più potente al consumo di suolo e le forme ordinarie di tassazione urbanistica (oneri e costi di costruzione) non

sono in grado di contenerne gli effetti né di recuperare quote adeguate alla collettività. Una politica fiscale può rafforzare forme di regolazione e limitazione degli usi del suolo, incidendo in modo significativo sulle convenienze economiche della rendita e al tempo stesso può garantire ai Comuni le risorse necessarie sia per avviare politiche di compensazione e rinaturalizzazione ecologica, sia per sostenere strategie concrete di rigenerazione urbana. Con una particolare prudenza sulle misure di sostegno ai processi di rigenerazione urbana: in molte leggi regionali viene prevista la possibilità di ridurre gli oneri di urbanizzazione e i costi di costruzione negli interventi di rigenerazione urbana. Questa strada, se collocata in una prospettiva di graduale riduzione dei processi di consumo del suolo a vantaggio della rigenerazione urbana, rischia di azzerare le risorse pubbliche, ancora più necessarie nel realizzare quegli interventi di messa in efficienza ecologica e sociale della città esistente che richiedono quanto mai un robusto intervento pubblico (a fianco dell'agire privato) nel realizzare le nuove dotazioni per la resilienza della città contemporanea.

Un secondo nodo da sciogliere attraverso una legge nazionale di principi per il governo del territorio riguarda le forme e le scale della pianificazione nei suoi caratteri strutturali e nelle ricadute conformative in relazione all'attuale assetto istituzionale di governo del territorio. È necessario che il piano urbanistico, nelle sue componenti strutturali/strategiche sia inteso senza equivoci quale strumento non conformativo degli usi del suolo. Una condizione che consente di liberare le scelte della pianificazione dal peso delle previsioni pregresse e dalla mancata attuazione di quelle future. A questo si aggiunge la necessità di sancire, anche negli strumenti di pianificazione operativi conformativi, la decadenza delle potenzialità edificatorie private, in analogia con i vincoli pubblicistici, laddove non attuati entro un periodo di tempo congruo. E infine serve una riforma che confermi la dimensione territoriale del piano strutturale e ne definisca scale e confini. Strategie di sviluppo e previsioni espansive non possono più essere lasciate alla responsabilità comunale, dove continuano a pesare logiche di convenienza locale e gli effetti della rendita urbana; ma richiedono processi di copianificazione e condivisione alla scala intercomunale, basati su principi di responsabilità e su meccanismi di valutazione selettiva delle scelte (Vas). La pianificazione strutturale/strategica deve configurarsi come quadro

di riferimento sovralocale in cui si superino le ridotte e frammentate geografie amministrative comunali, efficace nel fissare gli assetti infrastrutturali, ecologico-ambientali e insediativi a cui riferire le principali politiche e strategie d'azione da sottoporre alla verifica di ipotesi localizzative alternative e alla sostenibilità delle previsioni assunte.

Un ulteriore livello di criticità nella trasformazione antropica del territorio è infine legato agli impatti della pianificazione di settore. In particolare, la pianificazione energetica, che persegue l'obiettivo di potenziare la capacità di produzione da fonti rinnovabili e che trova nei piani regionali di settore una dimensione di gestione dei processi autorizzativi e di realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (*Renewable energy sources*, RES), sfugge di fatto a qualsiasi strumento urbanistico passando anche attraverso l'istituto della 'pubblica utilità'. Gli effetti delle RES sul consumo di suolo rappresentano una dimensione significativa del processo soprattutto in quei contesti periferici in cui le tradizionali forme di urbanizzazione del territorio hanno trovato un freno sostanziale dovuto alla progressiva riduzione della domanda di trasformazione (che dipende dall'abbandono dei territori e dalla debolezza dei sistemi economici locali) (Saganeiti *et al.* 2020; Scorza *et al.* 2020a, 2020b). L'investimento in fonti rinnovabili rappresenta un'ineludibile priorità per il Paese; bisogna dunque considerare che un nuovo incremento delle installazioni, in assenza di un adeguato sistema di misura degli impatti, porterà a nuovi degradi per il suolo.

A conclusione di queste notazioni, si propongono in forma sintetica alcuni principi per la tutela del suolo e la limitazione dei processi di consumo e impermeabilizzazione, quale contributo per la legge di governo del territorio.

a) Il suolo, risorsa fondamentale e bene comune
Il suolo, risorsa non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico.

b) Definire e misurare il consumo di suolo
L'obiettivo di garantire che le scelte urbanistiche evitino o minimizzino il consumo di suolo rende necessario condividere una definizione e una modalità di misura comune che consenta non solo il monitoraggio

dell'evoluzione del fenomeno a livello locale, ma anche definire dei *benchmark* tra le diverse realtà regionali.

Il concetto di consumo netto di suolo è strettamente connesso a quello di rinaturalizzazione, processi complementari da valutare nella definizione delle scelte di piano. La condivisione di una modalità di misurazione del consumo netto di suolo è necessaria per poterne valutare gli impatti effettivi e per definire i conseguenti meccanismi di compensazione.

c) Indicare misure e obiettivi di riduzione graduale del consumo di suolo, attraverso un approccio capace di integrare regolazioni quantitative con una valutazione qualitativa riferita al valore ecosistemico del suolo al fine di definire limiti alla trasformazione e dimensionare misure di mitigazione e compensazione

- I suoli a elevato valore ecologico, ambientale, produttivo, valutati sulla base delle mappe ecosistemiche, non sono urbanizzabili se non attraverso l'attivazione preventiva di misure di compensazione equivalenti al valore biofisico dei suoli trasformati;
- compensazione ecosistemica preventiva e ammissibilità urbanizzative: nel caso di ogni nuova urbanizzazione si richiede di cedere alla collettività e di attrezzare in termini di naturalità, aree per un'estensione o prestazione in servizi ecosistemici pari almeno a quella dei suoli che vengono antropizzati che siano in grado di svolgere le medesime funzioni ecologiche esplicitate dai suoli persi;
- costruzione di una carta della qualità dei suoli per valutare gli impatti prodotti dalla trasformazione e nell'individuare le aree da destinare prioritariamente a misure di compensazione in grado di svolgere le medesime funzioni ecologiche;
- la mappatura e valutazione dei Servizi ecosistemici (Se) sono funzionali alla definizione delle scelte strategiche territoriali; è opportuno che siano integrate nelle fasi di elaborazione di piani e programmi, anche settoriali, ma soprattutto che costituiscano un tema centrale nella Valutazione ambientale strategica (Vas).

d) Priorità dei processi di rigenerazione urbana e di riuso

- La nuova urbanizzazione dei suoli liberi deve essere ammessa solo quando siano stati recuperati tutti (o quota %) i suoli dismessi o sottoutilizzati, e comunque sulla base dei fabbisogni (insediativi, occupazionali e sociali). Conoscenza accurata del patrimonio dismesso o sottoutilizzato;

- incentivi fiscali. I dispositivi fiscali possono supportare la sostenibilità economica degli interventi di recupero dei *brownfields*, non tanto attraverso una riduzione degli oneri o dei costi di costruzione ma attraverso forme di agevolazione fiscale e nella allocazione dei finanziamenti regionali e statali;
- garantire tempi certi e risorse per la realizzazione delle azioni di bonifica ambientale e coordinare, a tal fine, i diversi enti e soggetti che intervengono nelle procedure.

e) Riformare la fiscalità locale per comprimere e recuperare la rendita urbana

- Tassazione differenziata sull'urbanizzazione dei suoli liberi sulla base delle quantità e qualità dei suoli trasformati (valore multi-sistemico dei suoli). L'obiettivo è di rendere, attraverso dispositivi fiscali, gli interventi edificatori sui suoli liberi meno convenienti degli interventi sulla città esistente;
- risorse e meccanismi fiscali. I progetti di valorizzazione e costruzione della nuova infrastrutturazione della città contemporanea richiedono la disponibilità di risorse rilevanti che sempre meno possono venire dal solo finanziamento pubblico locale e che non sempre riescono a intercettare l'investimento privato nella trasformazione della città.

f) Ridefinire l'interesse collettivo. Integrare le dotazioni ecologiche e prestazionali tra le finalità del piano

- Valutare e mappare i Servizi ecosistemici quale base conoscitiva fondamentale per comprendere lo stato e il *trend* delle funzionalità degli ecosistemi;
- introdurre il progetto delle Infrastrutture verdi e blu come struttura strategica del disegno di piano al fine di valorizzare e aumentare la fornitura di Servizi ecosistemici;
- prevedere misure di *Nature-Based Solutions* come misure progettuali per la resilienza e l'adattamento urbano ai cambiamenti climatici;
- regolare il ciclo delle acque utilizzando sistemi di drenaggio urbano sostenibile;
- ribadire la priorità della Valutazione ambientale strategica nella selezione delle strategie di piano.

g) Forme e scale della pianificazione

- Scala intercomunale del piano strutturale/strategico (reti infrastrutturali, ambientali, ecologiche, strategie paesistiche e insediative) con incentivi alla pianificazione intercomunale o coordinata fra Comuni nelle loro Unioni;
- perequazione territoriale vs competizione localistico-comunale;

- rafforzamento del carattere non conformativo dei piani strategico/strutturali;
- programmazione e selettività della dimensione operativa, con decadenza delle previsioni pubbliche e private dopo un periodo congruo (quinquennale-decennale) dall'approvazione del Piano urbanistico conformativo;
- superamento del residuo di piano: azzeramento giuridico delle previsioni pregresse e valutazione di compatibilità ambientale e paesaggistica al momento della formazione del nuovo piano finalizzato a 'saldo zero del consumo suolo'. ■

Crediti

Il testo riferisce delle attività del Gruppo di lavoro costituito da Gianpiero Lombardini, Francesco Scorza, Giovanni Fini, Stefano Salata, Silvia Ronchi, Claudia De Luca, Elisa Conticelli, Michele Palmisano.

Riferimenti

Arcidiacono A., Giaimo C., Talia M. (2018), "Priorità per il progetto urbanistico. Reti ambientali, nuovi standard e rigenerazione urbana", in F. D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, Inu Edizioni, Roma.

European Commission (2012), *Guidelines on best practices to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Luxembourg.

Ispira (2016), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Rapporto 2016, Roma.

Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human well-being: our human planet*, Island Press, Washington DC.

Ronchi S., Salata S., Arcidiacono A., Piroli E., Montanarella L. (2019), "Policy instruments for soil protection among the EU member states: A comparative analysis", *Land use policy*, no. 82, 763-780. doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.01.017

Saganeiti L., Pilogallo A., Faruolo G., Scorza F., Murgante B. (2020), "Territorial Fragmentation and Renewable Energy Source Plants: Which Relationship?", *Sustainability*, vol. 12(5), p. 1828. https://doi.org/10.3390/SU12051828

Scorza F., Pilogallo A., Saganeiti L., Murgante B., Pontrandolfi P. (2020a), "Comparing the territorial performances of renewable energy sources' plants with an integrated ecosystem services loss assessment: A case study from the Basilicata region (Italy)", *Sustainable Cities and Society*, vol. 56, p. 102082. https://doi.org/10.1016/j.scs.2020.102082

Scorza F., Saganeiti L., Pilogallo A., Murgante B. (2020b), "Ghost planning: the inefficiency of energy sector policies in a low population density region", *Archivio di studi urbani e regionali*, no. 127, p. 34-55. https://doi.org/10.3280/ASUR2020-127-S1003

Per un ridisegno dei rapporti tra piani settoriali e piani territoriali e urbanistici

Carlo Gasparrini, Rosario Pavia

Negli ultimi decenni, la combinazione di una serie di modifiche all'ordinamento amministrativo conseguenti all'introduzione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, all'insorgere di esigenze specifiche e differenziate di pianificazione (*in primis* paesaggio, acque e rischio idrogeologico, protezione e tutela naturalistica, trasporti e reti infrastrutturali) e alle spinte connesse alla velocizzazione delle procedure attuative di opere e interventi trasformativi di rilevante interesse pubblico e strategico, hanno determinato o accelerato processi di settorializzazione a tutte le scale, meccanismi di deroga, sovrapposizioni e conflitti di competenza con la pianificazione territoriale e urbanistica, oltre che tra gli stessi piani settoriali.

Queste criticità si sono acuite anche per effetto di spinte connesse alla realizzazione di opere strategiche di interesse nazionale e sovranazionale caratterizzate da ricadute conflittuali, anche laceranti, nel rapporto con le comunità locali (si pensi ad esempio alle infrastrutture dell'Alta velocità e a quelle connesse alla produzione e al trasporto di energia ad elevato impatto) e, più in generale, alla realizzazione del PNRR e della vasta gamma di programmi e opere previsti che mettono in tensione il già difficile rapporto con la pianificazione territoriale e urbanistica a tutte le scale.

Allo stesso tempo, si assiste ad una domanda di ridefinizione del profilo, del ruolo e dei contenuti caratterizzanti e qualificanti gli oggetti stessi della pianificazione, attraversando sia i piani settoriali sia quelli urbanistici e territoriali. Questa domanda produce ulteriori conflitti, sovrapposizioni e duplicazioni, in esito ad una nuova e crescente consapevolezza culturale e tecnica che conduce di fatto a mettere in crisi l'approccio settoriale di alcuni piani, programmi

e opere a favore di categorie interpretative e progettuali dotate di maggiori e crescenti livelli di complessità paesaggistica, spaziale e funzionale e di interdipendenza dimensionale, ambientale e scalare.

Tutto ciò non consente di lavorare su principi di ordinaria manutenzione degli assetti pianificatori consolidati e rende anzi necessario traghettare cambiamenti sostanziali, basati su una semplificazione virtuosa e un ridisegno delle competenze. Ciò comporta un progressivo mutamento di pelle sia della pianificazione di settore e tematica sia di quella urbanistica e territoriale, capace di assumere fino in fondo la complessità delle categorie interpretative e progettuali emergenti per ripensare le interazioni verticali e orizzontali tra i piani.

È possibile sintetizzare le dinamiche sin qui descritte nelle seguenti criticità e potenzialità.

Dinamiche di ricentralizzazione decisionale alla scala nazionale

Fanno riferimento soprattutto alla pianificazione e programmazione delle grandi opere strategiche dell'infrastrutturazione trasportistica ed energetica, con particolare riferimento alle semplificazioni che sono state introdotte nel tempo e, di recente, per facilitare l'accelerazione da imprimere alla realizzazione del PNRR, in presenza di una macchina amministrativa nazionale e locale vischiosa e burocratizzata e di piani territoriali e urbanistici scarsamente flessibili e adattivi. Modifiche quindi che rispondono alla necessità dello Stato di creare condizioni di efficacia operativa nei campi dell'azione pubblica maggiormente ancorati alla dimensione nazionale e transnazionale della programmazione comunitaria. Si tratta di un'esigenza comprensibile che produce

tuttavia scorciatoie procedurali legittimate dalla consapevolezza di non poter fare affidamento sugli esiti auspicati di una riforma della Pa che tarda a decollare. E che inoltre non può che confermare la prevalente settorialità degli interventi, spesso desueti e strategicamente inadeguati rispetto alle domande più o meno esplicite o latenti di integrazione e complementarietà nel tessuto relazionale delle città e dei territori. Un disallineamento questo che è ovviamente anche colpa della parallela incapacità di piani e programmi a proporre e non solo i 'resti di magazzino' e le opere compensative a fronte di procedure accelerate di variante urbanistica, ma piuttosto interventi complessi in cui la dimensione infrastrutturale si coniughi strettamente con quella ambientale, paesaggistica e sociale, in un'ottica non risarcitoria ma qualificativa, strutturante e integrata con gli obiettivi di rigenerazione urbana e territoriale.

Derive del processo di ricentralizzazione

Ricadute critiche collaterali di quel processo di ricentralizzazione sono leggibili anche nel rafforzamento dell'autonomia decisionale e operativa di alcuni attori pubblici e dei relativi piani settoriali, attraverso l'introduzione di modifiche normative di natura procedurale. Un esempio particolarmente evidente è quello della pianificazione portuale dove, con il DL 121/2021, sono ora le Autorità di Sistema portuale ad approvare i propri piani, con un corrispondente ridimensionamento del ruolo delle amministrazioni locali. In seguito al DL 169/2016, la pianificazione portuale ha assunto una dimensione decisamente territoriale con riferimento ad ambiti di livello regionale e sovraregionale articolandosi su due livelli: un Documento

di pianificazione strategica di sistema (Dpss) che assumeva un valore strategico multiscale e un livello locale, direttamente connesso al territorio della città portuale. Questo iter pianificatorio coinvolgeva amministrazioni centrali, regionali e locali perché avrebbe dovuto costituire un'occasione utile per avviare un processo di co-pianificazione di area vasta. Ma il DI 121/2021, sulla spinta del PNRR, ha di fatto depotenziato questa opportunità senza però sostituirla con una visione strategica sul futuro della rete dei porti entro una più complessiva strategia infrastrutturale del trasporto di persone e merci, in un Paese la cui peculiare conformazione storico-geografica sollecita un'attenzione al ruolo di tale rete che non può più essere sottovalutata. La sostituzione, nell'acronimo Dpss, del termine "pianificazione" con quello di "programmazione" tende a configurarsi come un ripiegamento verso un adempimento burocratico senza visione di sistema e senza interazioni stringenti con le strategie dello Stato, delle Regioni e delle Città metropolitane.

Overplanning e conflitti di competenza tra gli attori pubblici

Il processo pianificatorio è notoriamente caratterizzato da una condizione critica di coesistenza e sovrapposizione tra i piani di settore e tematici e tra questi e la pianificazione territoriale e urbanistica regolamentata dalle leggi nazionali e regionali. I piani di settore e tematici risentono della necessità di governare questioni fortemente connotate nella cultura e nella prassi legislativa e operativa del Paese (paesaggio, beni culturali, ambiente ed ecologia, territorio e infrastrutture) riconducibili a competenze ministeriali diverse e tradizionalmente separate. Gli ambiti tematici e settoriali hanno nel tempo modificato nei fatti il proprio campo di competenza in esito all'evoluzione dell'approccio paesaggistico e alla tendenza dei piani di distretto idrografico e infrastrutturali ad estendere il proprio campo d'azione. Con questa dinamica si è intrecciata la proliferazione di leggi e provvedimenti nazionali e regionali, contenenti la previsione di nuovi piani relativi a competenze micro-settoriali che hanno acuito la frammentazione, alimentando una prassi pianificatoria degli enti locali che tende a polverizzare in mille rivoli l'azione pubblica anche all'interno dei grandi campi tematici prima richiamati, con effetti pervasivi, di conflitto e incertezza interpretativa e gestionale, rispetto alle competenze dei piani urbanistici

comunali costretti a 'recepirlili'. Il caso della pianificazione della mobilità è emblematico in tal senso. Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums), Piano generale del traffico urbano (Pgту), Piano della mobilità ciclistica, Piano per l'accessibilità urbana (Pau) e Piano della circolazione urbana (Pcu), dedicati alle persone con disabilità, Piano urbano dei parcheggi e della sosta – secondo un elenco non esaustivo a cui bisognerebbe aggiungere anche specifici piani e regolamenti che dettagliano anche le configurazioni spaziali previste – costituiscono una molteplicità pletrica di strumenti. Un analogo discorso è possibile fare per la vasta gamma di piani settoriali, previsti da leggi nazionali o regionali ma anche dagli stessi Comuni, per specifici aspetti ambientali, dall'adattamento ai cambiamenti climatici ai siti contaminati, dal verde urbano agli orti urbani e periurbani, dalle spiagge alle cave, dall'inquinamento acustico ai rifiuti, per citarne solo alcuni. Questa polverizzazione, a volte giustificata ma in molti casi competitiva o addirittura conflittuale con i piani urbanistici, rende necessaria e ineludibile una prospettiva di semplificazione e integrazione ma anche e soprattutto di coordinamento e convergenza dentro una pianificazione comunale e metropolitana in grado di valorizzare le diverse domande prestazionali di qualità nella specificità dei contesti, oggi centrali, che non hanno trovato ospitalità e risposta nei piani dell'espansione urbana.

Dimensione olistica del paesaggio e ricadute sul posizionamento dei piani e delle loro interazioni

Il percorso culturale ed esperienziale che ha portato alla Convenzione europea del paesaggio del 2000 e alla successiva stagione di piani paesaggistici, ha determinato un mutamento culturale anche nelle altre pianificazioni settoriali e nella stessa pianificazione urbanistico-territoriale a tutte le scale. Il consolidamento di un approccio olistico che si basa sul riconoscimento, dinamico nel tempo, di componenti discrete della città e del territorio caratterizzate da un'interazione dinamica di fattori naturali e antropici, materiali e immateriali di natura spaziale, ambientale, socio-economica, d'uso, culturale e valoriale, ha consentito una progressiva, inarrestabile e definitiva fuoriuscita dalla lunga stagione della pianificazione funzionalista. Questa nuova consapevolezza apre scenari innovativi sia sull'evoluzione della pianificazione settoriale delle reti ambientali e infrastrutturali – con possibilità di

semplificazione in prospettiva delle diverse pianificazioni d'area vasta – sia sull'articolazione stessa delle componenti spaziali attraverso cui governare la dimensione regolativa dei piani, col superamento dello zoning funzional-quantitativo.

Metabolismo urbano e ripensamento dello strumentario per ridisegnarlo e governarlo

L'irruzione del metabolismo urbano nei nuovi piani si scontra con l'inadeguatezza di una moltitudine di piani, programmi, strategie e norme a tutte le scale (da quella nazionale a quella regionale e comunale) tradizionalmente confinati entro ambiti di competenza settoriali. Flussi e cicli di vita di risorse sono oggi interessati da nuove razionalità circolari che impegnano in modo crescente gli spazi della città attraverso impianti e dispositivi tecnologici e morfologici pervasivi, profondamente diversi dal passato anche per le forme inedite di interazione che non possono essere delegate alle vecchie logiche aziendali del metabolismo dissipativo. Entrano in gioco nuovi cicli di vita e filiere sempre più centrali per la qualità urbana ed ecologico-ambientale: le acque e il loro disinquinamento; l'energia sia alla scala dei grandi impianti sia a quella locale delle "comunità energetiche"; i suoli e la loro desigillazione, bonifica e qualificazione vegetale e agro-forestale; i rifiuti, per inaugurare nuove modalità di trattamento e riciclo, porre rimedio ai danni ambientali delle vecchie discariche e integrare le modalità di gestione e raccolta dei rifiuti urbani alla pianificazione dello spazio pubblico; le attività estrattive riconducibili alle esigenze abitative, produttive e del tempo libero. Si tratta di temi che reclamano strategie rinnovate e che debbono trovare nella pianificazione urbanistica un luogo di convergenza fertile per la rigenerazione urbana e la creazione di economie circolari. Un cambio di passo insomma che garantisca un ruolo credibile e rafforzato anche a strumenti potenzialmente innovativi e multidimensionali come il Paesc, in grado di alimentare la costruzione di infrastrutture verdi e blu.

Mutazione genetica delle reti per valorizzare il loro protagonismo rigenerativo

Le mutazioni che si affermano in questa lunga fase di transizione culturale e tecnica, comportano inevitabilmente un cambiamento della natura e del significato delle reti ambientali e infrastrutturali. Esse

divengono oggi protagoniste e motori di una metamorfosi resiliente delle città e dei territori, con rilevanti ricadute su qualità spaziale, capacità di adattamento ai rischi, nuovo metabolismo, produzione di servizi ecosistemici, accessibilità diffusa. Il profilo, le prestazioni e il ruolo definiti per le infrastrutture verdi e blu – secondo quanto previsto dalle strategie e dai programmi europei parzialmente recepiti in quelli nazionali – vanno ben oltre la dimensione settoriale della “rete ecologica”, delle acque e dei rischi idrogeologici e idraulici connessi. L’accezione complessa, consolidatasi in esperienze di pianificazione urbanistico-territoriale sempre più numerose a tutte le scale, delinea una nuova componente spaziale a cui contribuisce in maniera determinante anche la dimensione olistica del paesaggio e quella socio-funzionale dell’accessibilità sostenibile. Analogamente, le infrastrutture della mobilità sono da tempo uscite dalla settorialità trasportistica per caricarsi di un ruolo sempre più centrale dal punto di vista paesaggistico, ecologico-ambientale, di potenziamento della mobilità *slow* e di riorganizzazione della città pubblica e delle centralità. Il caso del progetto del passante autostradale tangenziale di Bologna in corso di realizzazione, ad esempio, mostra i connotati di un grande investimento complesso capace di coniugare l’infrastruttura *grey* con quella *green&blue*, di proporre multi e intermodalità con la mobilità sostenibile potenziata, di prevedere un cospicuo processo di forestazione raccordato ai parchi esistenti e a nuove dotazioni territoriali e di prossimità, in un quadro di compatibilità con gli obiettivi del Pug appena approvato, mostrando quanto sia centrale una buona pianificazione urbanistica nella costruzione di reti multidimensionali e multiscalarali di qualità. La progressiva migrazione dalla dimensione funzionalista delle reti verso un nuovo repertorio di materiali per la rigenerazione urbana e territoriale mette dunque in discussione l’intera impalcatura della pianificazione sin qui praticata. Ciò richiede una semplificazione dell’*overplanning* stratificato della pianificazione settoriale e, contestualmente, una profonda riorganizzazione

della pianificazione urbanistica e territoriale fondata su una nuova generazione di reti. Una direzione questa che consente di creare interazioni più efficaci e fertili anche con la programmazione economica dei fondi europei, nazionali e regionali, formulando proposte programmatiche e finanziarie adeguate ai nuovi materiali urbani e territoriali della città contemporanea per ridare credibilità al ‘fare urbanistica’. Questa prospettiva mette in discussione contestualmente l’intera impalcatura della pianificazione settoriale se si intende ricercare un’adeguata sintonia della pianificazione strategica dello Stato e delle Regioni con quella comunale e metropolitana. Ciò richiede di mettersi progressivamente ma rapidamente alle spalle un’articolazione tematica dei piani settoriali sovraordinati, delle strategie e dei finanziamenti che non riesce a garantire risposte adeguate ad una domanda ineludibile di complessità, integrazione, qualità e inclusività delle città e dei territori.

Crescita di peso della componente strategica nei nuovi piani

Questa tendenza – che prende corpo nella legislazione urbanistica regionale più recente ed è esplicitamente prevista dal legislatore nazionale per le Città metropolitane – lascia intravedere condizioni fertili dell’interazione tra gli enti locali a cui fa capo la pianificazione urbanistico-territoriale e i soggetti pubblici responsabili della pianificazione settoriale. Questo cambio di paradigma, nel comprimere e snellire la componente regolativa a favore di un inserimento esplicito e integrato di indirizzi spazializzati di natura strategica, programmatica e progettuale, è in grado di favorire e rafforzare processi cooperativi verticali e orizzontali facilitando le convergenze e le sinergie degli strumenti pianificatori e programmatici e delle azioni progettuali promosse da una molteplicità di attori pubblici, di cui vengono esplicitati gli obiettivi e le interazioni anche con gli aspetti regolativi. Una prospettiva di lavoro questa che appare sempre più necessaria per sintonizzare gli strumenti di piano alle diverse scale con i programmi di sviluppo economico europei, nazionali e regionali

(Fondi strutturali, PNRR, ecc.). In questo senso la dimensione strategica diverrebbe il quadro di riferimento e coerenza per la costruzione di programmi attuativi coerenti ed efficaci. Si tratta di una chiara tendenza a compattare gli strumenti di piano a fronte di una diffusa domanda di semplificazione e flessibilità gestionale nel tempo, attraverso una triangolazione dinamica tra le dimensioni strategica, regolativa e operativa.

Un rinnovato protagonismo dello Stato attraverso visioni d’insieme e quadri strategico-territoriali integrati

L’affermarsi del ruolo centrale delle reti ambientali e della mobilità, dei sottoservizi e del drenaggio urbano e territoriale, delle reti energetiche e digitali e della loro natura sempre più complessa e integrata, non più riconducibile alla settorialità originaria, rende ineludibile la costruzione di visioni d’insieme del territorio nazionale, della specificità dei suoi contesti e delle diverse prospettive di sviluppo, sostenibili e spazializzate. Uno sforzo questo che va sintonizzato in termini aggiornati con le sfide delle ‘transizioni’ del Green New Deal e delle ricadute sul Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici e sulla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, per definire adeguati scenari nazionali e interregionali entro cui collocare le prospettive regionali, metropolitane e comunali. Quadri strategico-territoriali e scenari ad essi collegati che potrebbero integrare l’Agenda urbana nazionale dello sviluppo sostenibile recentemente approvata e di cui prevedere un aggiornamento periodico. Un mosaico dunque che richiede, per la sua formazione e gestione, forme di *governance* transcalare basate su processi di co-pianificazione multilivello, finalizzate a produrre interazioni e convergenze decisionali tra piani settoriali di nuova generazione, piani metropolitani territoriali e strategici e piani urbanistici di livello comunale, attraverso cui valutare e condividere non solo le relazioni progettuali tra reti verdi e blu e reti infrastrutturali ma anche tra queste e la dimensione paesaggistica, insediativa, sociale ed economica dei diversi contesti territoriali. ■

Natura e contenuti della pianificazione territoriale

Valeria Lingua, Francesca Moraci

La riforma Delrio del 2014, nella ricerca di maggiore efficienza e di un contenimento della spesa pubblica, ha portato all'istituzione delle Città metropolitane e al contestuale depotenziamento del livello provinciale, trasformato in ente di secondo livello in vista di una 'soppressione' che è stata fermata dal Referendum del 2016 ma che ha lasciato questi enti sovralocali in un limbo di competenze e risorse (amministrative e finanziarie) ridotte, depotenziate, trasferite al livello regionale. In questo contesto istituzionale, il Gruppo di lavoro "Contenuti ed effetti giuridici della pianificazione metropolitana e provinciale" ha affrontato i temi del rapporto tra pianificazione di sistema e nuove dinamiche del riassetto istituzionale con riferimento alle diverse realtà regionali e in relazione alla pianificazione di livello intermedio, con riferimento a: i) natura e forma del Piano strategico metropolitano (Psm), tempi e modalità di aggiornamento, nonché le relazioni con il Piano territoriale metropolitano (Ptm) e con i Piani strutturali comunali intercomunali presenti nella Città metropolitana; ii) competenze del Piano territoriale di coordinamento provinciale alla luce della mancata riforma e in relazione alla necessità di fornire comunque un quadro di coerenza ai piani dei Comuni presenti nelle 108 Province non metropolitane di cui si compone il territorio italiano.

In termini generali, gli strumenti di pianificazione del livello intermedio (dal Piano territoriale di coordinamento Provinciale - Ptcp ai piani strategico e territoriale metropolitani) sono legati anche alle riforme istituzionali, quindi è naturale che la collocazione del Ptcp vada considerata in funzione del ruolo, delle competenze e delle funzioni dell'ente Provincia, così come per l'ente metropolitano, nelle loro declinazioni regionali e nell'ambito del più ampio problema del rapporto tra

dimensione centrale e locale delle politiche. Infine, l'incontro di Urbanpromo 2022 inerente "Riflessioni sulla pianificazione territoriale regionale", l'evento preparatorio del Congresso "Stato/Regioni nel governo del territorio" tenutosi il 7 novembre e il Focus sul no. 306 di *Urbanistica Informazioni* dedicato alla pianificazione regionale hanno evidenziato questioni importanti inerenti il livello regionale, che hanno delineato un quadro complessivo degli aspetti relativi alla pianificazione del territorio in senso lato e a tutti i livelli. Questi stimoli hanno portato a definire modalità nuove di affrontare il tema della pianificazione territoriale in una legge di principi nazionale, attraverso una formulazione del piano territoriale che sia, al tempo stesso, aperta alle differenti declinazioni regionali e istituzionali e improntata da una adeguata forma del piano e da una selezione di strategie che rappresentino modalità integrate di pianificazione e programmazione dell'ambito di riferimento, sia esso regionale, provinciale o metropolitano.

Le questioni aperte

Il tema della pianificazione territoriale richiama sicuramente la necessità di riferirsi a livelli istituzionali distinti (regionale, provinciale e metropolitano), a cui corrispondono procedure e forme dei piani differenziate.

Nella legislazione urbanistica regionale emerge un panorama estremamente variegato di strumenti di pianificazione territoriale, con denominazioni differenziate al livello regionale (dal Piano territoriale regionale al Piano di indirizzo territoriale al Quadro regionale), mentre permane la denominazione di "Piano territoriale di coordinamento" al livello provinciale, con l'unica eccezione del Friuli Venezia Giulia che, essendo a statuto speciale, ha portato a compimento la riforma iniziata

a livello nazionale, sopprimendo le Province. In termini generali, l'impostazione mantiene una natura gerarchico-verticale (Barbieri e Gabellini, *ivi*) che, se derivata dalla Legge nazionale 1150/42, dopo la riforma costituzionale del 2001 e in ottemperanza al principio di sussidiarietà, è stata attuata a livello regionale con l'introduzione di procedure collaborative (conferenze di copianificazione) improntate alla *governance* orizzontale e verticale.

A livello regionale, i Piani territoriali presentano configurazioni differenziate sia nella forma (Piani territoriali regionali intesi come strumenti di coordinamento e piani e quadri di indirizzo territoriale, interessante il "disegno strategico" dell'Umbria), sia nella connessione con il Piano paesaggistico, a seconda della scelta regionale di integrarlo o meno con quello territoriale.

Le principali criticità a questo livello riguardano il rapporto tra la pianificazione territoriale e la programmazione comunitaria, gestita dalle Regioni stesse. Emerge una crescita dell'importanza della componente strategica del piano territoriale che, se nelle Città metropolitane è stata affermata dalla Legge nazionale Delrio, assume risvolti interessanti anche a livello regionale, per la necessità di definire una *vision* condivisa, capace di integrare le pianificazioni settoriali e di connettersi con la programmazione europea, nazionale e regionale. Una seconda criticità è rappresentata dal rapporto con la pianificazione paesaggistica: la tutela paesaggistica è competenza esclusiva dello Stato, per cui si esplicita a livello regionale attraverso un'intesa Stato-Regione. Al contempo, la valorizzazione del paesaggio è materia concorrente, che viene recepita nella pianificazione paesaggistica in capo alle Regioni, attraverso il Piano paesaggistico, ovvero il Piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Nelle esperienze in corso emerge un panorama variegato e con diverse velocità, in cui in alcuni casi la componente paesaggistica si rivela preponderante rispetto a quella territoriale e le procedure di conformazione al piano paesaggistico prendono il sopravvento sulla componente di pianificazione del territorio in senso lato (Lingua 2022).

La Riforma Delrio ha sicuramente alimentato due importanti criticità per la dimensione intermedia della pianificazione del territorio: la mancata coincidenza delle dinamiche funzionali con i confini istituzionali (De Luca e Lingua 2015) e l'interrelazione tra Piano strategico metropolitano (Psm) e parte strategica o progettuale del Piano territoriale metropolitano (Ptm). In particolare, il fatto che il Ptm, per la sua natura di strumento di pianificazione territoriale, contenga una componente progettuale, implica la necessità di delineare più chiaramente le caratteristiche e le competenze dei due strumenti. Se il Psm si misura su come costruire progettualità, e la parte strategica del Ptm esprime le progettualità di area vasta, non c'è confine tra i due strumenti e uno deborda nell'altro.

In termini generali, il piano territoriale dovrebbe territorializzare le strategie del Psm, senza che uno diventi ancella dell'altro, ma in un reale rapporto di rappresentazione, sviluppo e definizione della parte progettuale del Ptm attraverso progetti operativi integrati che rendono visibili le strategie del Psm.

Oltre alle considerazioni fin qui svolte sui contenuti dei due piani occorre affrontare la questione della durata di tali strumenti: in particolare, una riflessione sulle tempistiche del piano strategico, che per natura è più flessibile e, essendo sottoposto ad aggiornamento triennale, ha una dimensione economica importante, richiede di specificare i tempi dell'operatività rispetto a quelli di lungo periodo della *vision* che esprime.

Al di fuori delle 14 Città metropolitane, emerge un panorama variegato e a tinte fosche: ad oggi il Piano territoriale di coordinamento provinciale è un piano debole, cui il processo di riforma della Delrio, pur essendo stato interrotto dal referendum, ha lasciato poche competenze. In alcune Regioni la pianificazione intermedia sta scomparendo: si rileva infatti una forte discrasia tra il nord (dove alcune Province hanno piani della seconda generazione) e il sud (in cui diversi piani sono ancora in formazione). Le principali questioni aperte riguardano il rapporto con la pianificazione settoriale e regionale, perché in quasi tutte le Regioni le competenze paesaggistiche e di gestione del rischio sono

passate alla Regione, insieme a diverse altre funzioni legate al coordinamento sovralocale. Il Ptcp, potenzialmente, può rappresentare la sede in cui sviluppare politiche di livello intermedio inerenti la dimensione ecologica, socio-economica, infrastrutturale, energetica, delle grandi dotazioni territoriali, con elementi di indirizzo legati alla dotazione di servizi sovralocali, in una logica di dimensionamento ottimale dei servizi (anche ecosistemici) di un territorio.

A oggi non è pensabile di risolvere il problema della pianificazione provinciale senza mettere mano a una riforma vera delle istituzioni che applichi il principio di sussidiarietà al livello intermedio, riconoscendo sia l'istituzione Provincia, sia la sua missione pianificatoria, in una prospettiva di rafforzamento istituzionale e di forte caratterizzazione, che permetta di instaurare un rapporto di complementarità delle Province con le Città metropolitane: le Province e, in generale, le aree urbane minori non devono 'inseguire' le aree metropolitane, quanto piuttosto contraddistinguersi per la capacità di declinare temi regionali che possono essere sviluppati e condivisi col territorio, attraverso un ruolo di approfondimento della conoscenza territoriale, delle invarianti e delle caratterizzazione ambientale verso la transizione ecologica. In questo senso, la pianificazione provinciale può rappresentare la dimensione adatta ad assumere una direzione "ecopolitana" (Fabbro 2022) delle politiche di governo del territorio, per facilitare la transizione ecologica nei territori fragili, nelle aree interne, nelle città intermedie.

Al contempo, una dimensione maggiormente strategica potrebbe fare del Ptcp il volano tra il livello regionale e quello locale, affiancando la dimensione regionale di coordinamento con la capacità di rappresentare ai livelli amministrativi superiori la capacità aggregativa e innovativa dei contesti locali, nonché effettuando una prima scrematura e attivando processi di accompagnamento rispetto a iniziative che hanno la finalità di intercettare risorse legate alla programmazione.

Il piano territoriale nella nuova legge di principi nazionale

Una legge di principi nazionale, alla luce delle criticità emerse, è chiamata ad esplicitare il ruolo della pianificazione territoriale in termini generali, definendo la pianificazione del territorio quale fondamentale modalità di esercizio del governo del territorio secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza, coerenza, leale collaborazione, concorrendo all'attuazione delle strategie per lo sviluppo

sostenibile e per il contrasto ai cambiamenti climatici. Spetterà poi alle leggi regionali definire le modalità con le quali lo strumento di pianificazione territoriale afferisce ai livelli istituzionali e alle loro diverse forme di aggregazione, nonché le forme di coordinamento che può assumere in relazione alla protezione della natura e alla tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, alla transizione ecologica.

Quanto alla forma del piano territoriale, considerato che il dibattito ha evidenziato la necessità di una maggiore articolazione dei piani territoriali nella loro dimensione strategica, nonché di una loro connessione alle risorse facenti capo alla programmazione comunitaria, la pianificazione territoriale è chiamata a disciplinare le principali componenti dell'assetto del territorio e i relativi contenuti strutturali, ma soprattutto a definire e rafforzare i contenuti strategici di governo del territorio.

A questo scopo, il piano territoriale deve formarsi nell'ambito di un rapporto dinamico di co-pianificazione che vede partecipi gli enti competenti della pianificazione del territorio, nonché percorsi di concertazione e partecipazione dei portatori di interessi del territorio, in un rapporto di coerenza e di attuazione reciproca da assicurare tra i diversi livelli di pianificazione. La legge nazionale è chiamata a definire organicamente il sistema di coerenza/cogenze fra i vari strumenti, in particolare in relazione ai due principali livelli istituzionali di riferimento, quello regionale e quello della pianificazione intermedia nelle sue declinazioni provinciale e metropolitana. La natura del Piano territoriale regionale è quella di un piano di struttura, di telaio del governo del territorio, individuandone gli elementi che compongono la trama strutturale. Al tempo stesso, il Piano territoriale regionale ha una responsabilità strategica, perché deve agire in termini di integrazione e spazializzazione delle politiche, attraverso la proiezione sul territorio del coordinamento strategico delle politiche settoriali.

Nell'ambito del dibattito sulla nuova legge di principi sono emerse posizioni diverse in merito alla cogenza dello strumento regionale. In termini generali, il piano ha una natura di indirizzo ed esprime direttive, anche se sembra necessario non precludere la possibilità, in determinati casi, che la pianificazione territoriale abbia disposizioni prescrittive immediatamente prevalenti sugli altri strumenti di pianificazione.

Inoltre, occorre garantire il raccordo con la programmazione comunitaria, riconoscendo il ruolo della pianificazione territoriale

quale modalità di spazializzazione degli interventi finanziabili dalle risorse regionali di derivazione comunitaria (Fesr, Fse, Fondi per lo sviluppo rurale), per affermare la necessità di un allineamento procedurale e temporale con la programmazione europea e nazionale. Al livello regionale, occorre consolidare il ruolo del piano territoriale quale strumento di coordinamento e messa a sistema delle politiche e degli strumenti di programmazione economica, in particolare in riferimento ai fondi europei, di cui le Regioni sono i principali beneficiari, stabilendo un allineamento (anche temporale) della pianificazione regionale con l'attività di programmazione delle risorse (Fesr, Fse, Fondi per lo sviluppo rurale). Infine, per garantire un rapporto equo con la pianificazione paesaggistica, il Piano territoriale regionale esprime e spazializza le forme e strategie di valorizzazione espresse nell'ambito della pianificazione paesaggistica, attraverso indirizzi e direttive che completano e territorializzano le disposizioni di tutela e valorizzazione espresse nel piano paesaggistico o nella parte paesaggistica del piano territoriale a valenza paesaggistica. La pianificazione intermedia rappresenta lo snodo dal basso verso l'alto e viceversa tra la pianificazione locale e quella regionale, attraverso indirizzi, direttive e prescrizioni per l'operatività. La legge di principi nazionale è chiamata a consolidare il ruolo della pianificazione metropolitana, ripensandone i termini temporali e il rapporto con la pianificazione e programmazione regionale. Allo stesso tempo, occorre ripensare il ruolo delle Province per sviluppare un'efficace e condivisa pianificazione intermedia e supportare, anche tecnicamente, i Comuni e le Unioni di Comuni nella pianificazione urbanistica e nelle pratiche perequative di livello territoriale. La pianificazione metropolitana si esprime attraverso il piano strategico e il piano territoriale, come definito dalla L 56/2014 (Delrio). In merito alla natura dello strumento di pianificazione territoriale in capo alle Città metropolitane, sono merse due posizioni. Da un lato, in linea con la Legge Delrio, sembra opportuno mantenere in capo alle Città metropolitane i due strumenti previsti: il Piano strategico metropolitano (Psm), che definisce le linee strategiche di sviluppo del territorio, e il Piano territoriale metropolitano (Ptm) che dovrà localizzarle e definire le progettualità operative di livello metropolitano. In questo senso, la legge di principi può limitarsi ad avallare gli strumenti esistenti, specificando i tempi di vigenza e la natura degli strumenti. Si tratta, infatti, di sopperire al limite temporale

stabilito in tre anni per il piano strategico metropolitano, che invece per sua natura deve avere un valore pluriennale, mentre possono assumere durata triennale i contenuti operativi e programmatori che ne garantiscono la dimensione attuativa. Quanto alla natura, il Piano territoriale metropolitano si compone di una dimensione strutturale e di una previsione di medio e lungo periodo, con la funzione di rappresentare e localizzarne sul territorio le scelte, come i Piani urbani di mobilità sostenibile (Pums).

Questa parte strategica e programmatica del Piano territoriale metropolitano potrebbe coincidere o comprendere il Piano strategico metropolitano, per cui una posizione più riformatrice prevede di rivedere anche la Legge Delrio, attraverso una proposta di Piano territoriale metropolitano che comprenda il piano strategico al suo interno, attribuendogli una natura di "documento strategico" piuttosto che di strumento di pianificazione.

Il piano provinciale, infine, dovrebbe avere la stessa natura del Piano territoriale metropolitano, ovvero contenere una dimensione strutturale e una previsione e strategica di medio e lungo periodo, in cui le scelte sono localizzate e si esplicitano attraverso indirizzi, direttive e prescrizioni per l'operatività, in coerenza con le funzioni ad oggi attribuite e con un rafforzamento della dimensione strategica dello strumento, in modo che possa esplicitare la meglio una doppia funzione: di raccordo tra la pianificazione regionale e le pianificazioni locali e settoriali, nonché di localizzazione e prioritizzazione degli interventi strategici ai fini di interfacciarsi con le linee e gli assi della programmazione nazionale e regionale.

In questo senso, il piano territoriale del livello provinciale può agire attraverso l'individuazione degli ambiti e subambiti riconducibili alla pianificazione intercomunale, come nell'esperienza dell'Emilia-Romagna, ma lasciando all'iniziativa locale la capacità di sviluppare iniziative a scala intercomunale, come nelle sperimentazioni del Piemonte; inoltre, può rappresentare anche la sede in cui definire politiche di coordinamento ai fini della programmazione. Le vicende del PNRR legate ai piccoli Comuni e alle forme di aggregazione permesse dai bandi che si sono succeduti negli ultimi mesi (massimo 3 Comuni sotto i 15.000 abitanti o Unioni di Comuni) hanno dimostrato chiaramente la necessità (e spesso la mancanza) di quadri strategici capaci di inserire le azioni locali in un contesto ampio e integrato e in una dimensione strategica di sviluppo.

Conclusioni

La pianificazione territoriale è sicuramente l'ambito in cui il percorso in merito a una riforma della legge di principi nazionale presenta le maggiori criticità e apre a un dibattito ampio e variegato che interessa livelli istituzionali differenziati, nonché i loro rapporti di reciprocità (Stato-Regioni, Regioni ed enti intermedi, enti locali e sovrarodinati). Il percorso effettuato nell'ambito dei gruppi di lavoro Inu inerenti la pianificazione regionale e quella intermedia ha portato a individuare alcune criticità e definire alcuni punti del dibattito ritenuti imprescindibili nella formulazione di una legge di principi. Punti su cui al momento il dibattito è aperto, per cui il Congresso e i lavori che seguiranno rappresenteranno l'occasione per definire una posizione condivisa in ambito Inu da portare sul tavolo nazionale.

Tra i punti ad oggi condivisi vi è sicuramente il ruolo del piano territoriale quale componente essenziale per esercitare il governo del territorio applicando principi di sussidiarietà, adeguatezza, coerenza, leale collaborazione e sostenibilità.

Inoltre, la forma del piano territoriale comprende inevitabilmente una parte strutturale atta a individuare la matrice del territorio su cui si esplicitano le progettualità. Proprio tale componente strategica del piano territoriale è considerata la chiave di volta per raccordare le politiche di governo del territorio con la programmazione dello sviluppo attraverso fondi europei, nazionali e regionali (Fondi strutturali e di investimento, PNRR, ecc.), attraverso la definizione del quadro di coerenza in cui si muove la pianificazione locale. ■

Crediti

All'elaborazione del Gruppo di lavoro hanno contribuito: Chiara Agnoletti, Guido Baschenis, Sandro Fabbro, Mauro Giudice, Giampiero Lombardini, Raffaella Radocchia, Giovanni Paludi, Paola Buoncristiani.

Riferimenti

De Luca G., Lingua V. (2015), "Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra visioni spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva", in *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Venezia 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma Milano, vol. 1, Territori dell'Economia, p. 233-239.

Lingua V. (in corso di pubblicazione), "Il Piano di indirizzo territoriale a valenza paesaggistica della Toscana: dimensioni prevalenti, criticità e opportunità operative", *Urbanistica Informazioni* n. 306.

Fabbro S. (2022), *Ecopoli. Visione Regione 2050*, Inu Edizioni, Roma.

Gli strumenti di pianificazione urbanistica

Carlo Alberto Barbieri, Patrizia Gabellini

I punti chiave

La piattaforma legislativa delineata per gli strumenti di pianificazione comunale cerca di affrontare alcune questioni che animano da tempo riflessione, confronto e aspettative.

La prima, la più evidente, è certamente quella relativa alle caratteristiche documentali del piano urbanistico alla scala comunale, a partire dalle *funzioni* che gli si attribuiscono: strutturale e con profilo strategico, regolativa e operativa (vedi punto 1 dello Schema legislativo).

Confermare la funzione strutturale significa ribadire la centralità e responsabilità nel piano urbanistico di dare forma e organizzazione allo spazio e incardinare la prefigurazione sugli elementi costitutivi del territorio, quelli da salvaguardare e da valorizzare. Nel sottolinearne anche il profilo strategico si richiamano alcuni caratteri sempre presenti nei piani migliori e altri più nuovi: l'esplicitazione degli obiettivi perseguiti che motivano le azioni di trasformazione; il necessario raccordo con le diverse Agende urbane; l'assunzione di alcuni modi di operare che si sono affermati nella pratica della pianificazione strategica (concertazione, partecipazione, processualità, politiche e progettualità) (punto 12).

Il significato del *preferibilmente* riferito alla compresenza delle funzioni strutturale-strategica e regolativa in un unico piano urbanistico (punto 2) è, per l'Inu, modo di prendere posizione e dare atto della competenza legislativa in capo alle Regioni, poi di tenere conto delle sensibili differenze che si sono create tra le leggi regionali e, quindi, del percorso non breve che, a seguito di una legge di principi e regole generali varata dallo Stato, dovrebbe produrre una convergenza sulla fondamentale semplificazione

insita nel piano urbanistico unico, mantenendo il necessario riconoscimento delle diverse funzioni ma superandone la complicata scomposizione in due o tre componenti autonome, come oggi disciplinate da alcune leggi regionali.

La funzione operativa viene considerata non obbligatoria (punto 3), a differenza delle altre due, in considerazione dell'esperienza finora fatta con i Piani operativi che ne ha mostrato la necessità e utilità non certo per tutti i Comuni e solo a fronte di trasformazioni complesse di provata realizzabilità, circostanza dipendente da un concorso di fattori che non possono ritenersi ordinari. In altri termini: la funzione si attiva se e quando serve.

La seconda questione riguarda l'attribuzione a ciascuna funzione di una specifica natura giuridica: *conformativa* con rilievo a fini fiscali, per le funzioni regolativa e operativa; *prefigurativa* e *performativa* per la funzione strutturale-strategica.

Questo significa che la disciplina delle funzioni conformative dovrebbe definire tutti gli aspetti che concorrono a dare forma agli spazi da realizzare e rigenerare, costruiti e non, per cui le soluzioni non sono derogabili e dovranno corrispondere a quella definizione, essere cioè 'conformi' alle regole. L'intenzione è rendere certa e ampia la gamma degli interventi possibili con intervento diretto nel caso della funzione regolativa (punto 7) e, nel caso della funzione operativa, dare al progetto un ruolo di verifica della sostenibilità e della fattibilità per poter approdare a strumenti operativi con regole obbligatorie (punto 8).

La funzione strutturale-strategica è prefigurativa in quanto propone una rappresentazione schematica e condivisa del futuro destinata a ulteriori sviluppi (punto 5) ed è

performativa in quanto volta a ottenere gli esplicitati esiti e qualità attesi, a garantire dunque una prestazione 'coerente' senza predefinire la soluzione, avvalendosi di una disciplina di indirizzo e/o direttiva.

L'attribuzione di una natura giuridica performativa alla funzione strutturale-strategica risponde alla necessità di trovare soluzioni corrispondenti all'alto grado di incertezza raggiunto dalle dinamiche territoriali, di rendere più flessibile il piano e togliere alibi alla 'deregolazione', di poter applicare il *principio di coerenza* con essa nella funzione operativa e in quella regolativa. È anche una risposta alla storica questione dei *diritti edificatori* pregressi che si trascinano da un piano all'altro, resi un moloch dall'utilizzo finanziario e dalla tassazione applicata alle previsioni urbanistiche. Si tratta del necessario passo per sciogliere un nodo che costituisce un indubbio impedimento alla possibilità di adeguare il piano alle necessità insorgenti. Ne deriva una precisa delimitazione dei tempi e delle condizioni di validità della funzione operativa e dei conseguenti strumenti attuativi (10 anni ma con una fase intermedia quinquennale), fermi restando i tempi di validità dei vincoli espropriativi (punti 4, 5 e 18).

Una terza questione riguarda le modalità di approvazione (punti 9 e 10) che rinviano a quelle di formazione del piano. Infatti, si stabilisce un'esplicita relazione tra i due momenti – formazione prima, approvazione poi – nella consapevolezza che le procedure devono potersi motivare. Il principio di gerarchia, combinato con il diritto di proprietà, è all'origine del lungo e defaticante iter di approvazione dei piani comunali. I burocratici procedimenti (accompagnati a volte da opachi passaggi) cui è sottoposto il piano per raccogliere, da un lato, le istanze dei

cittadini e dei soggetti interessati e, dall'altro, le riserve degli enti preposti (spesso dettate da motivi di organizzazione e funzionamento), potrebbero essere ridotti e resi più trasparenti, efficaci e utili traducendo in metodo e procedure più snelle i principi che si sono progressivamente affermati e devono essere attuati nel governo del territorio: sussidiarietà, adeguatezza, competenza e collaborazione interistituzionale, coerenza, partecipazione (punto 11).

La riduzione dei tempi per l'entrata in vigore del piano è una 'scommessa' analoga a quella della flessibilità/semplificazione: re-impostare il processo e le conseguenti procedure cambiando i presupposti. Il riconoscimento delle differenze che intercorrono tra le relazioni interistituzionali (con le corrispondenti competenze trasversali di pianificazione) e quelle con enti/società/agenzie depositari di competenze settoriali influenti sul territorio, tra la concertazione con i portatori di specifici interessi e l'attivazione dei cittadini, suggeriscono una opportuna identificazione di altrettanti percorsi e procedure (distinti benché evidentemente interrelati) da spostare nella fase di costruzione del piano e da condurre in parallelo, così da poter attribuire la responsabilità di approvazione al solo ente procedente e competente per il livello urbanistico della pianificazione, sia esso il Comune o l'Unione dei Comuni (punto 9), avvalendosi della procedura di co-pianificazione interistituzionale e del metodo della concertazione. Il sostanziale cambiamento di percorsi e procedure, connesso alla formazione e approvazione del piano, è richiesto da questo ribaltamento dell'impostazione e dovrà essere oggetto delle leggi regionali.

In particolare, questa diversa impostazione ha ricadute sulla costruzione del quadro conoscitivo del territorio e sulla sua interpretazione: la componente di scala sovrallocale dovrà essere condivisa in sede di co-pianificazione con le istituzioni competenti dei rispettivi livelli di pianificazione territoriale e paesaggistica (punto 13). Ciò avrebbe il merito di un confronto anche sulle ragioni e sulla natura dei vincoli, con possibilità di una loro più specifica verifica e declinazione all'interno del piano comunale.

Un ulteriore importante aspetto attiene all'intento di semplificare e rendere più flessibile il piano con un diverso modo di affrontare il ricorso alle varianti. In questa prospettiva, le eventuali variazioni da apportare al piano vigente vengono sottoposte a una esplicita e responsabile valutazione di 'coerenza'

anziché di 'conformità' al piano, per decidere se di variante si tratti e conseguentemente procedere. Ne deriverebbe una procedura di approvazione semplificata (di Consiglio comunale) per le variazioni, considerate *modifiche*, che non hanno connessione logica diretta con gli obiettivi del piano né interconnessioni con altre parti del piano che hanno quel tipo di connessione (punto 11).

In questa prospettiva di semplificazione rientra la proposta di utilizzare modalità di valutazione diverse per il piano e per le eventuali successive traduzioni operative, in ogni caso valutazioni 'sostantive' in grado di cogliere la specificità del caso in esame e non formali, ossia semplicemente conformi ai criteri dettati dalle leggi istitutive. La valutazione strategica ambientale e territoriale (Vas) si applica al solo Piano urbanistico generale, mentre gli strumenti attuativi che presiedono alle operazioni complesse di trasformazione, una volta verificato che siano coerenti col piano e non una sua variante, andranno valutati per l'impatto ambientale specifico (le modalità del DNSH sono ritenute al riguardo adeguate) e per la loro fattibilità economico-finanziaria (punto 8).

Lo schema legislativo

1. Le Regioni disciplinano con proprie leggi il contenuto e la forma documentale, unitaria o ripartita, dei piani urbanistici comunali, di Unione e intercomunali, assicurando che la pianificazione a questa scala contempli e distingua le seguenti funzioni:

- a) funzione strutturale con profilo strategico (di seguito strutturale-strategica), avente natura giuridica prefigurativa e performativa;
- b) funzione regolativa, avente natura giuridica conformativa;
- c) funzione operativa, avente natura giuridica conformativa.

2. La funzione strutturale-strategica e quella regolativa sono obbligatorie e preferibilmente parte di un unico Piano urbanistico generale.

3. La funzione operativa si attiva come necessaria implementazione della funzione strutturale-strategica qualora maturino operazioni rilevanti e/o complesse di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale che richiedono sviluppo progettuale e conseguente definizione di regole conformative. In quanto tale è da intendersi come eventuale e non obbligatoria. Può anche tradursi in un Piano operativo contenente un programma di interventi aventi differenti forme di attuazione.

4. I diritti edificatori sono assegnati dal-

la funzione operativa ed eventualmente dalla funzione regolativa ed hanno rilievo ai fini fiscali.

5. La funzione strutturale-strategica traduce sul territorio gli obiettivi perseguiti per il futuro della città e del territorio interessati dando forma e organizzazione generale al sistema insediativo, a quello infrastrutturale (per la mobilità, l'energia, le acque, la telefonia, ...), al sistema ambientale (naturale, paesaggistico, agricolo) e a quello costituito dalle dotazioni urbanistiche e territoriali evidenziandone gli eventuali fabbisogni pregressi e aggiuntivi. Indica le scelte e le azioni conseguenti agli obiettivi, esplicitandone finalità ed esiti attesi con riferimento a: territorio urbanizzato da rigenerare e non urbanizzato da risparmiare, parti da conservare consolidare e riqualificare, componenti di valore storico e documentale, parti da trasformare e rigenerare. Per queste ultime fornisce criteri e requisiti allo scopo di indirizzare l'eventuale sviluppo operativo. Definisce i criteri e le modalità applicative della perequazione urbanistica e della perequazione territoriale qualora si tratti di Piano unionale o intercomunale. Contiene indicazioni sulle circostanze e condizioni che rendono necessario procedere con varianti.

6. La valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale e le modalità di monitoraggio, ai sensi del Dlgs 152 del 2006, sono componenti integrate del Piano urbanistico generale o della componente strutturale-strategica (qualora il piano sia ripartito). Esse concorrono anche alla determinazione delle condizioni che rendono necessarie eventuali varianti.

7. La funzione regolativa riguarda il trattamento delle parti di territorio da conservare, consolidare e riqualificare con regole che, integrandosi con quelle del Regolamento edilizio, consentono interventi ad attuazione diretta.

8. La funzione operativa si riferisce alle parti da trasformare e rigenerare in coerenza con le finalità, gli esiti attesi, le prestazioni di qualità urbana ed ecologico-ambientale indicate dalla componente strutturale-strategica. I progetti relativi si traducono in accordi e in strumenti attuativi di iniziativa pubblica e privata, dotati di una valutazione ambientale del tipo DNSH, di una valutazione economico-finanziaria e di proprie regole conformative. Applica i criteri e le modalità per la perequazione urbanistica definiti dalla funzione strutturale-strategica, ne persegue gli obiettivi assegnati per le dotazioni e individua gli ambiti di applicazione.

9. Il Piano urbanistico generale o le singole componenti strutturale-strategica e regolativa, qualora tradotte in specifici strumenti, sono

approvati dal Comune, dall'Unione o dai singoli Comuni coinvolti qualora sia un Piano intercomunale. A questo scopo il Piano urbanistico generale o la singola componente struttural-strategica vengono elaborati attraverso un processo che prevede co-pianificazione, concertazione e partecipazione.

10. Il singolo strumento operativo o l'eventuale Piano operativo sono approvati dal Comune, dall'Unione o dai Comuni coinvolti qualora il piano sia intercomunale.

11. In applicazione dei principi di semplificazione e di coerenza, le varianti sono limitate ai casi in cui le modifiche inerenti alla funzione regolativa e alla funzione operativa, ritenute necessarie, non siano coerenti con gli obiettivi del piano urbanistico unico o delle eventuali singole componenti. In quest'ultimo caso possono avere procedure di approvazione diverse. Le modifiche che non mettono in discussione la coerenza sono approvate con semplici atti deliberativi di Consiglio comunale.

12. In applicazione dei principi di sussidiarietà, di competenza, di collaborazione interistituzionale, di condivisione e partecipazione, il Piano urbanistico generale o la singola componente struttural-strategica sono elaborati attraverso procedure di:

co-pianificazione interistituzionale e relative conferenze; percorsi di concertazione con gli attori rilevanti per le scelte territoriali e di partecipazione dei cittadini; conferenze che coinvolgono i diversi soggetti competenti di pianificazione e programmazione in materie settoriali e che operano sullo specifico territorio. Le procedure e il valore deliberante relativi alla co-pianificazione e alle conferenze sono disciplinati dalle leggi regionali, anche con riferimento a tempi certi di durata. Le conferenze di co-pianificazione interistituzionale sono convocate e presiedute dal Comune o Unione dei Comuni.

13. Il piano o la singola componente struttural-strategica si avvalgono di un quadro conoscitivo sovrallocale (vincoli, dati, informazioni, ...) e di una interpretazione strutturale da condividersi, in sede di co-pianificazione, con le istituzioni competenti in materia di governo del territorio. Il quadro conoscitivo è impostato in modo tale da poter essere aggiornato, così da costituire riferimento per l'implementazione e attuazione del piano stesso.

14. Il diritto edificatorio è la facoltà di edificare riconosciuta e confermata dalla legge o dagli strumenti urbanistici ed atti equiparati.

15. I diritti edificatori possono essere attri-

buiti solo in base alla pianificazione urbanistica avente natura conformativa.

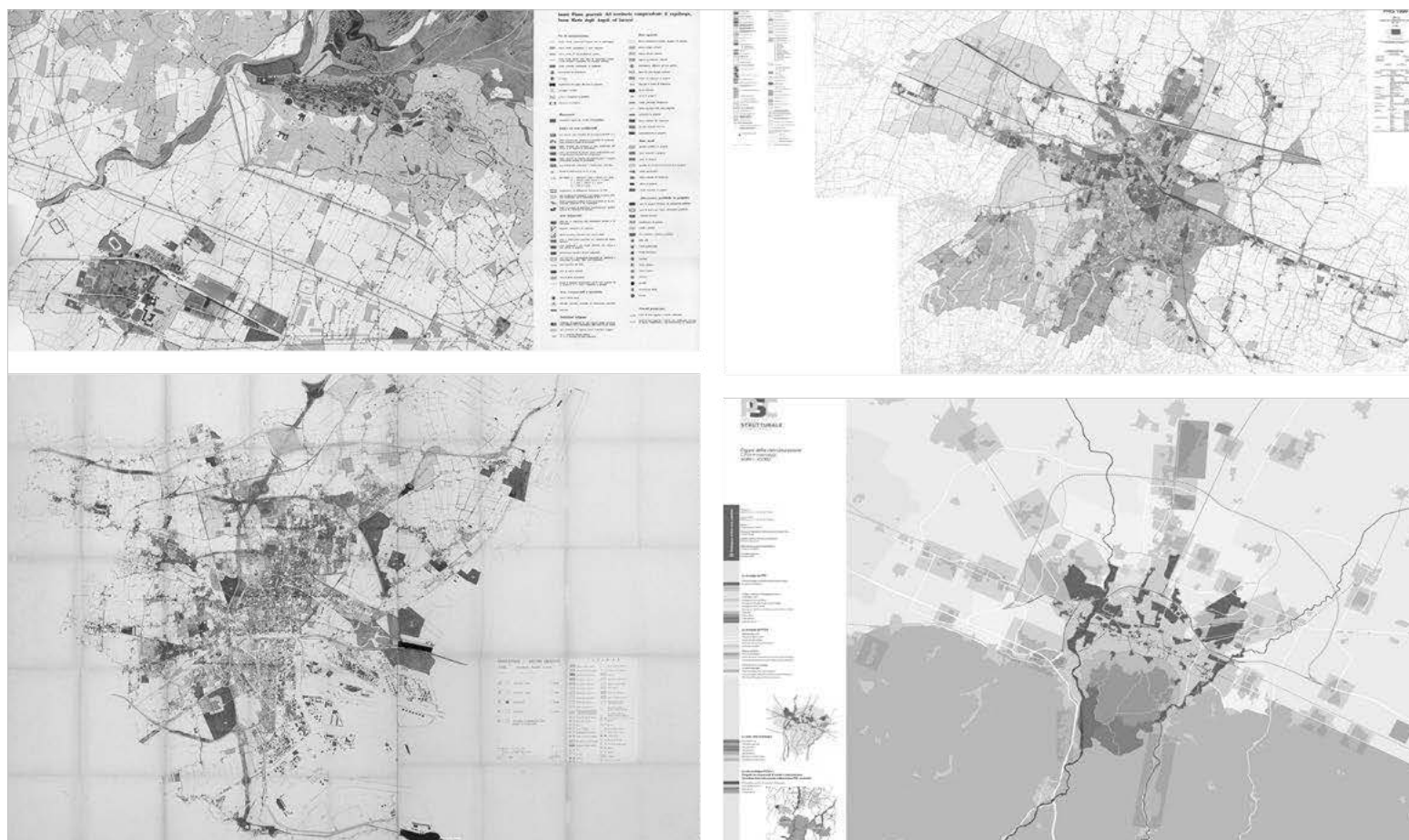
16. Il Piano urbanistico generale o le singole componenti struttural-strategiche e regolamentari sono obbligatori e validi a tempo indeterminato. In caso di piano ripartito le Regioni, con riferimento a Comuni con particolari caratteristiche insediative, demografiche e territoriali, potranno richiedere l'elaborazione unionale o intercomunale della componente struttural-strategica.

17. Gli accordi e strumenti pubblici e privati che attuano il Piano urbanistico generale o la componente operativa hanno una validità massima di 10 anni, termine entro il quale devono almeno essere iniziati i lavori. Trascorso il termine di 5 anni senza che siano stati stipulati i relativi atti convenzionali, i diritti edificatori connessi alle previsioni edificatorie perdono efficacia conformativa.

18. Tutti i vincoli espropriativi necessari e non affrontabili con la perequazione urbanistica hanno durata di 5 anni. ■

Crediti

All'elaborazione del Gruppo di lavoro 6 hanno contribuito: Francesca Calace, Marco Engel, Roberto Mascarucci, Rosario Pavia, Rossana Pittau, Francesco Rotondo.



Estratto da Mostra Inu90, Isola tematica "Forme di piano" a cura di G. Fini e A. Marin.

(fonte: <https://www.inu90.com/isola-fini-marin>)

Punti fermi per l'aggiornamento degli standard urbanistici

Carolina Giaimo, Laura Ricci, Marichela Sepe

Introduzione

Il Gruppo di lavoro si è mosso nel solco di una tradizione di riflessioni, studi e ricerche pluridecennale che vede l'Inu da lungo tempo impegnato sui temi del diritto alla città ovvero del diritto per tutti i cittadini di accedere a condizioni abitative e di vita adeguate e dignitose.

Dopo oltre cinquant'anni di vigenza del Di 1444/1968 (attuativo dell'art. 17 della L 765/1967), il Gruppo di lavoro attivato per il cantiere Inu¹ della legge di principi sul governo del territorio è partito dall'assunto che gli standard urbanistici richiedano di essere confermati nel loro profilo di garanzia e 'aggiornati' in relazione a tre rilevanti aspetti, di cui tenere conto.

Il primo riguarda le innovazioni dei profili istituzionali e normativi del sistema di pianificazione in Italia, con riferimento particolare alla Legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione e all'introduzione delle competenze esclusive e concorrenti: nel primo caso va richiamato l'art. 117, comma 2, lettera m) che assegna allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"; nel secondo caso va richiamato l'art. 117, comma 3, che identifica il governo del territorio quale materia di legislazione concorrente Stato e Regioni, laddove al primo spetta il compito di legiferare sui principi del governo del territorio ed alle Regioni quello di emanare leggi di disciplina dei principi, in relazione alle specificità dei rispettivi territori.

Il secondo aspetto concerne il fatto che gli standard, così come identificati e disciplinati nel Di 1444/1968, richiedono un aggiornamento sia in relazione alla necessità di riconoscere e valorizzare i caratteri peculiari

dei diversi contesti urbani, territoriali e socio-economici, sia rispetto al mutamento della domanda sociale, che si esprime certamente ancora rispetto ai temi storici del welfare ma anche riferendosi a nuovi problemi emergenti, a partire dal sempre più evidente multiculturalismo della società contemporanea e dall'invecchiamento della popolazione.

Il terzo aspetto da considerare per attualizzare il tema degli standard attiene al profilo sostanzialmente quantitativo espresso dal Di 1444, che trascura il tema della verifica delle prestazioni effettive rese dalle dotazioni di servizi, e che altresì richiede di essere rivisitato alla luce della sempre più gravosa e complessa crisi ambientale e climatica e dell'inserimento in Costituzione (art. 9) del principio fondamentale di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e che vede nel verde una delle componenti chiave del sistema dei servizi.

Il percorso di lavoro

L'attività si è sviluppata sostanzialmente lungo due tracce, solo apparentemente separate ma fra loro fortemente correlate.

Da una parte si è operato con l'intento di finalizzare il lavoro già svolto dall'Istituto (nelle sue diverse articolazioni operative) sui temi dello spazio pubblico e degli standard urbanistici realizzando, con funzione di *background*, una sorta di *repository* di quanto concretamente già elaborato (e su cui è stata individuata una certa convergenza) e tenendo conto anche di quanto disponibile da fonti extra-Inu, sia in termini culturali generali, sia in termini di dispositivi normativi (riguardanti norme generali in materia di pianificazione e governo del territorio e/o riferibili direttamente alla disciplina degli standard).

Dall'altra, si è proceduto identificando alcuni 'punti fermi' (e fra questi, quelli con profilo più strutturale di altri) da trattare quali contenuti pertinenti di una legge di principi dello Stato per il governo del territorio.

I punti fermi strutturali

I punti fermi strutturali costituiscono quei contenuti più strettamente correlati ad aspetti inerenti finalità e diritti della legge di principi e, in forma non esaustiva, sono sintetizzati nelle proposizioni che seguono.

Gli standard urbanistici ex Di 1444/68, costituiscono un riferimento irrinunciabile, una dotazione minima inderogabile degli strumenti urbanistici, da mantenere e aggiornare alla luce delle mutate esigenze relative alla domanda sociale oltre che in funzione delle più recenti innovazioni del profilo istituzionale e legislativo del sistema di pianificazione.

Lo Stato ha il compito di fissare nell'articolo di una legge di principi le quantità minime inderogabili dei servizi (ex art. 117, c. 2, let. m), al fine di renderli omogenei su tutto il territorio nazionale garantendo, in questo modo, i diritti fondamentali in ugual misura per tutti i cittadini residenti italiani.

Le Regioni hanno il compito di definire, nelle leggi urbanistiche regionali, i livelli qualitativi, prestazionali dei servizi, integrando, in funzione delle specificità territoriali, anche le quantità minime e le differenti tipologie di servizi.

Fra le diverse articolazioni delle dotazioni minime e inderogabili, quella a verde pubblico o di uso pubblico (nelle possibili diverse tipologie di composizione ecologica) richiede

di essere valorizzata e potenziata in termini di dotazione quantitativa per incrementare le prestazioni delle funzionalità ecosistemiche degli ambienti insediati, seminaturali e naturali, con ciò enfatizzandone il profilo multifunzionale in rapporto alle sfide poste dai cambiamenti climatici, alla salute e al benessere psico-fisico delle persone.

Nella redazione dei piani urbanistici, le Zone territoriali omogenee ex Dì 1444/68 richiedono di essere superate attraverso l'individuazione di 'ambiti territoriali' di riferimento ai fini della verifica dello standard, non articolati in funzione dei diversi usi ma del riconoscimento, attraverso il progetto di piano, di differenti caratteri territoriali e morfo-tipologici, a partire dal diverso stato di fatto e stato di diritto. Di conseguenza, ai fini della fissazione delle quantità minime inderogabili, vanno considerate non più le suddette Zone territoriali omogenee, ma gli usi (residenziali e non residenziali), che potranno, pertanto, essere presenti in tutti gli ambiti territoriali di riferimento, superando così il concetto di omogeneità funzionale attraverso la sostituzione con quello di mix funzionale, quale elemento di garanzia ai fini della qualità urbanistica degli insediamenti.

Nella redazione dei piani urbanistici, ai fini del computo della popolazione teorica insediata e da insediare, è necessario fare riferimento, per gli usi residenziali, a nuove modalità e a nuovi parametri più realistici e più adeguati (anche a fronte dell'avvenuto conseguimento dei livelli di dotazione) nello specifico relativi al rapporto mc/abitanti, da innovare anche rispetto al parametro, ormai diffusamente riferito a mq/ab. A titolo esemplificativo, è da considerare la possibilità di fare riferimento, ai fini del computo della popolazione teorica insediabile, un parametro più elevato rispetto ai vigenti 80 mc/ab, nella direzione di una maggiore e migliore corrispondenza con l'attuale vivibilità delle abitazioni (per tale ragione da riferire a mq/ab), ferma restando la possibilità di consentire un certo livello di flessibilità. Alle leggi regionali spetterà il compito di definire i criteri per il calcolo del carico urbanistico indotto dalle diverse tipologie di popolazioni fluttuanti.

Altri punti fermi

Infine, il Gruppo di lavoro ha individuato ulteriori punti fermi ritenuti necessari per l'aggiornamento degli standard, ma più aperti,

da restituire per la costruzione di un ampio dibattito sulle questioni ad essi pertinenti.

Lessico comune. È necessario costruire un lessico comune su base nazionale attorno al significato attribuito alle parole poiché oggi la locuzione "standard urbanistici" viene utilizzata soltanto all'interno di alcune leggi urbanistiche regionali e nelle altre si esprime con locuzioni che determinano distinte modalità di identificazione e misurazione. In tal senso va considerata l'utilità di provare a distinguere tra: i) dotazioni infrastrutturali essenziali (le vecchie "urbanizzazioni primarie"); ii) spazi e funzioni sito-specifici e qualificanti la vita urbana (le urbanizzazioni "secondarie" entro cui considerare anche le dotazioni per la riduzione dei rischi/pericolosità, per il contrasto e/o mitigazione dei cambiamenti climatici); iii) successivamente introdurre il concetto di "prestazioni" in termini ecologico-ambientali e sociali, da richiedere a ciascuna delle due categorie i) e ii).

Multiscalarità delle dotazioni. In aggiunta alla dotazione urbanistica minima inderogabile di standard, definita quantitativamente a livello nazionale, è necessario riconoscere il potenziale multiscalarare e multifunzionale di dotazioni urbanistiche e dotazioni territoriali di aree per attrezzature pubbliche di interesse generale.

Flessibilità e differenziazione. È necessario applicare il criterio della flessibilità per differenziare le dotazioni in base al rango funzionale del comune (città grandi e piccole, aree centrali o centri periferici e isolati), ai caratteri morfologico-insediativi dei luoghi, alle tipologie di popolazioni urbane e al profilo della domanda, garantendo massima flessibilità nell'uso e nella fruizione degli spazi per adattarli al tipo di popolazione da servire e alle pratiche sociali consolidate. In aggiunta, appare opportuno abbandonare la pre-definizione dell'articolazione della dotazione minima, ovvero la pre-determinazione della quantità di aree da destinare a ciascuna specifica tipologia di attrezzatura.

Monitoraggio e gestione. È necessario disporre di un Censimento (di informazioni complesse, *gis-based*) delle dotazioni (urbanistiche e territoriali) e inserire il monitoraggio delle stesse nei documenti di programmazione associati alla pianificazione, in una visione dinamica delle dotazioni di servizi. È necessaria un'azione sistematica di analisi e documentazione dello stato di fatto di

dotazioni, servizi e relative prestazioni indipendentemente dai processi di revisione della pianificazione locale.

Sussidiarietà. È necessario regolare gli strumenti normativi per la realizzazione, gestione e cura degli standard, anche attraverso forme pattizie e partecipate, riconoscendo un nuovo ruolo ad associazionismo e Terzo settore, ai partenariati pubblico privati, ai patti di cittadinanza.

Monetizzazioni. In presenza di una dotazione di servizi già sufficiente a garantire una risposta efficace al fabbisogno, occorre che la monetizzazione sia confermata come pratica alternativa al reperimento di aree e spazi collettivi ma vincolata per investimenti pubblici sugli standard o al reperimento di aree, in altra parte del territorio, se riferita alla copertura di quote di dotazioni minime e minimizzando la monetizzazione di spazi verdi pubblici.

Pianificazione urbanistica e programmazione. È necessario superare i settorialismi dell'iniziativa e dell'azione pubblica collegando la pianificazione urbanistica con la programmazione locale, in particolare attraverso il Documento unico di programmazione (ex artt. 150 e 151 del Testo unico sugli Enti locali).

Background

Di seguito vengono indicati i riferimenti, non esaustivi, ai testi e ai documenti che, indirettamente, hanno concorso alla formulazione dei punti fermi individuati dal Gruppo di lavoro.

Arcidiacono A., Giaimo C., Talia M. (2018), "Priorità per il progetto urbanistico. Reti ambientali, nuovi standard e rigenerazione urbana", in F.D. Moccia, M. Sepe (eds.), *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, Inu Edizioni, Collana Accademia, Roma, p. 166.
Bianchi G., Galassi A., (2020) "FROM SPACES TO PLACES. Un'esperienza interdisciplinare", *Urbanistica Dossier online*, no. 18, Inu Edizioni, Roma.
Fabiotti V., Giannino C., Sepe M. (a cura di) (2013), "La ricostruzione dopo una catastrofe: da spazio in attesa a spazio pubblico", *Urbanistica Dossier*, no. 5, Inu Edizioni, Roma.
Garau P., Lancerin L., Sepe M. (2015), *The Charter of Public Space*, Trento, LiST.
Giaimo C. (2021), "Fare cultura, fare urbanistica. Verso nuovi paradigmi dei servizi e del welfare",

Urbanistica Informazioni, no. 297, p. 3-4.

Giaimo C. (2021), "(Ri) comporre relazioni. Le dotazioni urbanistiche", in F.D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Benessere e salute delle città contemporanee*, Inu Edizioni, Roma, p. 271-278.

Giaimo C. (2021), "Dotazioni, prestazioni, rigenerazione", in C. Cassatella (a cura di), *DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, p. 55-62.

Giaimo C. (a cura di) (2019), "Cap. 7 - Dagli Standard alle Prestazioni urbane", in Istituto nazionale di urbanistica, *RAPPORTO dal TERRITORIO 2019*, vol. 2, Inu Edizioni, Roma, p. 373-391.

Giaimo C. (a cura di) (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, Inu Edizioni, Roma.

Giaimo C., Pingitore L., Viviani S., Capucci M., Baschenis G. (2021), "Standard urbanistici. I punti fermi", *Urbanistica Informazioni*, no. 296, p. 73-76.

Moccia F.D., Sepe M. (a cura di) (2021), *Benessere e salute delle città contemporanee*, Inu Edizioni, Roma.

Moccia F.D., Sepe M. (a cura di) (2015), *Una politica per le città italiane*, Inu Edizioni, Roma.

Ricci L., Iacomoni A. (2021), "Rigenerazione urbana e governo della città contemporanea. La prospettiva ecologico-ambientale. Piani e progetti", *ANANKE*, no. 94, p. 116-118.

Ricci L., Crupi F., Iacomoni A., Mariano C. (a cura di) (2021), "CITTÀ PUBBLICA E NUOVO WELFARE. Una rete di reti per la rigenerazione urbana", *Urbanistica Dossier online*, no. 19, Inu Edizioni, Roma.

Ricci L., Poli I., Crupi F. (a cura di) (2021), "Spazio pubblico, arte, identità. Per una strategia di rigenerazione urbana", *Urbanistica Dossier online*, no. 19, Inu Edizioni, Roma.

Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di) (2018), "Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura", *Urbanistica Dossier online*, no. 15, Inu Edizioni, Roma.

Sepe M. (2020), *Spazi pubblici nella città contemporanea*, Inu Edizioni, Roma.

Sepe M. (a cura di) (2017) "Il paese che vorrei 2.0/The town I would like 2.0", *Urbanistica Dossier*, no. 11, Inu Edizioni, Roma.

UN Habitat (2016), *NUA* [<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>].

UN Habitat (2013), *Global Public Space Toolkit From Global Principles to Local Policies and Practice*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.

UN Department of Economic and Social

Affairs - Sustainable Development (2015), *17 Sustainable Development Goals* [<https://sdgs.un.org/goals>].

Riferimenti normativi

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Gruppo di lavoro istituito con Dm 31.7.2018 n. 349, *Testo finale del gruppo di lavoro*, 3 luglio 2019, Roma.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Gruppo di lavoro istituito con Dm 31.7.2018 n. 349, *Relazione conclusiva del Gruppo di lavoro di accompagnamento al testo finale di articolato approvato in data 3 luglio 2019*, Roma. ■

Note

1 Il cantiere Inu della legge di principi sul governo del territorio è composito e basato su diverse linee di attività. In relazione ai Gruppi di lavoro,

non vanno trascurate le relazioni di senso che il tema degli standard intrattiene con temi e questioni affrontati da alcuni altri Gruppi di lavoro; fra questi vi sono certamente i temi: Suolo e servizi ecosistemici negli strumenti di pianificazione urbanistica (Andrea Arcidiacono, Simona Tondelli); Ridefinizione della forma e degli effetti giuridici del piano urbanistico comunale (Carlo Alberto Barbieri e Patrizia Gabellini); Disciplina della perequazione e delle compensazioni urbanistiche degli accordi pubblico privato e del convenzionamento (Paolo Galuzzi, Stefano Stanghellini); Forme di partecipazione alle scelte di formazione e attuazione dei piani (Raffaella Radoccia, Gilda Berruti).

Crediti

All'elaborazione del Gruppo di lavoro hanno contribuito: Guido Baschenis, Marcello Capucci, Pietro Garau, Rosa Gilardi, Giampiero Lombardini, Iginio Rossi e Alessandro Bruni (Community Città accessibili a tutti), Riccardo Santolini, Mario Spada, Sandra Vecchietti, Piergiorgio Vitillo.



Cortile della Scuola primaria Duca D'Aosta, Torino.

(fonte: <https://www.icducadaosta.it/joomla/index.php?start=4>)

Disciplina della perequazione, delle compensazioni urbanistiche. Fiscalità urbanistica. Disciplina degli accordi pubblico-privato (e del convenzionamento)

Paolo Galuzzi, Stefano Stanghellini

Il presente contributo sintetizza alcuni temi di approfondimento su perequazione urbanistica, fiscalità urbanistica e disciplina degli accordi pubblico-privato. A tal fine si prefigge di incorporare e valorizzare gli esiti delle numerose iniziative promosse dell'Istituto che si sono svolte su questi temi – o su argomenti affini – nell'ultimo anno: a partire dalle iniziative del Novantesimo (in particolare il ciclo di incontri relativi a "Urbanistica diritto di edificare rendita: dall'espansione urbana alla città da rigenerare") fino agli incontri in corso sulla "rigenerazione urbana" organizzati in preparazione del Convegno de L'Aquila sulla "Semplificazione e governo del territorio", riprendendone e sviluppandone alcuni contenuti.

Tali iniziative, spesso disponibili sui canali online dell'Istituto nazionale di urbanistica, rappresentano una preziosa base di partenza per allargare ed arricchire le elaborazioni su queste linee di ricerca, stringendo insieme i temi della perequazione urbanistica e territoriale con quelli del negoziato pubblico-privato e della relativa disciplina.

Preliminarmente è stato utile concentrare il lavoro su tre aspetti fondamentali, da cui far conseguire *la ratio* di una disciplina generale e lo sviluppo logico applicativo seguito nei successivi paragrafi, aiutando un processo di avvicinamento alla stesura di un vero e proprio articolato legislativo:

1. la perequazione intesa come uno dei principi costitutivi del governo del territorio;
2. la perequazione come metodo della pianificazione urbanistica della trasformazione e della rigenerazione urbana;
3. la perequazione come base e precondizione per il conseguimento degli accordi negoziali.

La perequazione urbanistica

L'istituto della perequazione urbanistica e degli eventuali connessi dispositivi incentivanti e compensativi è riconosciuto dalle leggi di numerose Regioni, e la circolazione dei diritti edificatori dal Codice civile. La perequazione fissa le regole urbanistiche di equità, trasparenza e sostenibilità per lo svolgimento dei processi negoziali che conducono agli accordi pubblico-privati negli interventi complessi di trasformazione urbanistica e rigenerazione urbana. A tal fine la perequazione incorpora eventuali dispositivi incentivanti supportati da sistemi di valutazione economico-finanziaria e multidimensionale per rendere il negoziato trasparente e funzionale al raggiungimento degli obiettivi del piano ed il suo esito fondato su basi oggettive.

La perequazione come principio

La perequazione realizza, nel governo del territorio, i principi dell'eguaglianza e dell'equità sanciti dall'art. 3 della Costituzione. La perequazione si realizza fra Comuni ovvero fra proprietà di beni immobili interessati dalle scelte di pianificazione. Nel primo caso, la perequazione territoriale persegue l'equità fra territori, curando che le opportunità di cui possono beneficiare i territori avvantaggiati producano effetti positivi anche nei territori svantaggiati. La perequazione territoriale opera attraverso le scelte degli strumenti di pianificazione territoriale, che trovano coerenza, configurazione e conformazione negli strumenti di pianificazione comunale o unionale.

Nel secondo caso, la perequazione urbanistica persegue l'indifferenza dei proprietari di beni immobili alle scelte operate dai Comuni

singoli o associati attraverso i propri piani urbanistici e si realizza attraverso l'equa ripartizione tra i proprietari immobiliari dei benefici e degli oneri generati da tali scelte.

La perequazione come metodo della pianificazione urbanistica: criteri e metodi

La perequazione urbanistica è realizzata dai piani urbanistici dei Comuni e delle loro Unioni attraverso l'attribuzione di capacità edificatoria agli immobili oggetto di trasformazione o rigenerazione urbanistica secondo criteri di oggettività ed equità, la concentrazione di tale capacità edificatoria su parte degli stessi, la cessione gratuita al Comune quali dotazioni urbanistiche e territoriali (comprese eventuali aree per Erp/Ers) di terreni rimasti privi di capacità edificatoria per effetto della suddetta concentrazione, la definizione delle opere pubbliche o di uso pubblico connesse agli interventi urbanistici previsti con l'assunzione in tutto o in parte degli oneri che gli interventi comportano. La componente strutturale e strategica del piano urbanistico generale definisce i criteri e le regole generali applicative della perequazione, da osservarsi nella formazione del piano urbanistico operativo, dei piani urbanistici attuativi, degli accordi operativi e di altre equivalenti modalità attuative, i quali provvedono ad attuarla perseguendo il bilanciamento dei benefici e dei costi per le proprietà coinvolte. La capacità edificatoria è attribuita alle proprietà immobiliari in misura percentuale alla loro consistenza e al loro valore agli affetti tributari. Gli immobili oggetto di perequazione urbanistica sono aggregati in ambiti e/o comparti attuativi per iniziativa dei loro proprietari, eventualmente dietro invito del Comune. Tali ambiti

possono essere costituiti da parti anche non contigue, così come nel comparto possono essere aggregati sia immobili finitimi che immobili non contigui, nonché immobili ai quali può essere attribuita una capacità edificatoria differenziata in virtù della loro diversa suscettività edificatoria oggettivamente riscontrabile.

Perequazione e diritti edificatori

Per effetto dell'approvazione dello strumento urbanistico convenzionato conformativo che realizza la perequazione urbanistica, la capacità edificatoria attribuita ai terreni dà luogo a diritti edificatori, attribuiti indipendentemente dalle destinazioni d'uso. I diritti edificatori sono trasferibili e liberamente commerciabili all'interno dell'ambito e/o comparto perequato o anche su terreni esterni al comparto secondo i criteri e le regole generali stabilite nella componente strutturale-strategica del piano. Il trasferimento dei diritti edificatori è soggetto a trascrizione ai sensi dell'art. 2643 co. 2-bis CC ed a notificazione al Comune. Il trasferimento dei diritti edificatori è soggetto a trascrizione anche nella banca dati catastale, con attribuzione dei diritti edificatori alle particelle catastali. La durata dei diritti edificatori generati dalla perequazione urbanistica è pari al periodo di validità dello strumento urbanistico che li ha generati.

Aspetti attuativi della perequazione (consorzi e comparti)

I proprietari degli immobili dell'ambito la cui trasformazione è disciplinata dalla perequazione urbanistica si associano in forma consortile su invito del Comune o per propria iniziativa, e propongono al Comune il piano attuativo del comparto (mediante piani urbanistici attuativi o accordi operativi o altri strumenti assimilabili definiti dalle leggi regionali), eventualmente articolato in sub-comparti. Per la costituzione del consorzio e l'attuazione del comparto è sufficiente l'adesione delle proprietà rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili agli effetti delle imposte immobiliari. Il Comune, approvato il piano attuativo, invita i proprietari non aderenti al consorzio a comunicare la loro adesione entro il termine di trenta giorni. Decorso infruttuosamente tale termine, in seguito alla costituzione del consorzio ed alla stipulazione della convenzione, il consorzio è abilitato a promuovere la procedura espropriativa, facendosi carico dei relativi oneri ai sensi del Dpr n. 327 del 2001.

Incentivazione e compensazione

Le Regioni, con propria legge, possono disciplinare la costituzione di diritti edificatori con finalità incentivante o compensativa da parte dei Comuni nell'ambito della loro strumentazione urbanistica. Sia i diritti edificatori incentivanti che quelli compensativi sono attribuiti alla proprietà immobiliari dall'atto comunale che ha riconosciuto la premialità ovvero la compensazione, sono soggetti a trascrizione ai sensi dell'art. 2643 co. 2-bis CC e sono liberamente commerciabili. I contratti di trasferimento dei diritti edificatori sono notificati al Comune. I Comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle previsioni urbanistiche aventi ad oggetto la realizzazione di opere e servizi pubblici, non già oggetto di perequazione urbanistica, il ricorso a forme di compensazione in alternativa alla espropriazione per pubblica utilità ed alla esecuzione di opere pubbliche. La durata dei diritti edificatori di origine compensativa, in quanto controprestazione per la cessione di un bene o di un'opera, non è soggetta a limitazione temporale. I Comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle loro politiche urbane, il ricorso ad incentivazioni sotto forma di attribuzione di diritti edificatori. La durata dei diritti edificatori di origine premiale è soggetta allo stesso termine di validità temporale dell'atto che ha determinato l'incentivazione. I trasferimenti di beni immobili e di diritti edificatori comunque denominati che intervengono in forza di modalità perequative, compensative e premiali di attuazione delle previsioni urbanistiche sono soggetti all'imposta di registro nella misura dell'1% e alle imposte ipotecarie e catastali, se dovute, in misura fissa. Le aree occorrenti per la realizzazione di attrezzature e di servizi pubblici non acquisite gratuitamente dalle amministrazioni in applicazione della disciplina perequativa, possono comunque essere oggetto di espropriazione in attuazione dei vincoli ablativi su di esse imposti, che hanno durata quinquennale.

Perequazione territoriale e fiscalità urbanistica (immobiliare locale e territoriale)

Il sistema tributario vigente agisce sui costi di costruzione, sul maggior valore immobiliare prodotto, sulla proprietà immobiliare, sui trasferimenti di proprietà, sull'uso degli immobili privati e su quello degli spazi pubblici. È il risultato di disposizioni di legge stratificatesi nel corso dei decenni: alcuni tributi sono introitati dai Comuni, altri dallo

Stato, spesso hanno basi imponibili improprie. Occorre orientare la revisione del sistema tributario verso la semplificazione, verso la rigenerazione urbana ed anche verso una fiscalità di scopo. La riflessione al riguardo rimane frammentaria, di qui la necessità di proporre una revisione del sistema tributario a partire dall'aggiornamento della concezione ispiratrice di ogni misura fiscale.

La perequazione territoriale

La perequazione territoriale integra i piani delle Città metropolitane, delle Province e delle Unioni dei Comuni, con accordi istituzionali tra gli enti territoriali coinvolti inerenti alla ripartizione dei tributi originati in un Comune dall'effettuazione di interventi comportanti trasformazione urbanistica del territorio. La perequazione territoriale si connette, sotto lo specifico profilo urbanistico-territoriale, al principio sancito per il territorio nazionale dall'art. 119 della Costituzione.

I tributi che possono essere impiegati, in tutto o in parte, nella perequazione territoriale praticata all'interno di un territorio metropolitano, provinciale o intercomunale, sono il contributo straordinario sul maggior valore immobiliare generato da varianti agli strumenti urbanistici, nonché gli oneri di urbanizzazione secondaria, le monetizzazioni per mancate cessioni di aree a standard, il contributo sul costo di costruzione, l'imposta municipale unica relativamente agli immobili realizzati per effetto delle varianti urbanistiche o agli interventi comportanti consumo di suolo. Le Regioni, con propria legge, disciplinano le modalità attuative della perequazione territoriale.

Fiscalità urbanistica e territoriale

È avvertita la necessità che la legge dello Stato disciplini il sistema tributario in modo da contrastare il consumo di suolo ed incentivare la rigenerazione urbana, la resilienza e più in generale in modo da favorire l'attuazione di politiche di interesse urbanistico, sociale ed economico, ambientale e culturale. Fermo restando quanto stabilito dalla legislazione vigente in materia tributaria e di autonomia fiscale nell'ambito del governo del territorio, la fiscalità urbanistica e territoriale potrà trovare applicazione oltre che per gli interventi di trasformazione, anche per gli insediamenti esistenti che risultino beneficiari di politiche, programmi e progetti di intervento nel campo dei trasporti, delle problematiche abitative, dell'ambiente, dell'efficienza energetica, delle dotazioni

di attrezzature e servizi pubblici.

Per quanto riguarda l'Imu, in quanto imposta di tipo patrimoniale, si rende necessario aggiornare i valori catastali degli immobili di costruzione più lontana nel tempo, così da rendere omogenea ed equa la base imponibile ai fini della sua applicazione, nonché delle altre imposte immobiliari. In ambito catastale e fiscale, merita di essere riconsiderata la disciplina delle unità immobiliari classificate F/2, così da limitare l'esclusione dalle imposte agli edifici effettivamente collabenti e da disincentivare, con penalizzazioni fiscali, il non uso dei beni immobili. Più in generale, occorre procedere alla riforma degli estimi catastali, in modo tale che le basi imponibili siano determinate in base a criteri aderenti alle attuali tipologie e utilizzazioni del patrimonio edilizio nazionale, siano tutte equamente relazionate ai valori venali e reddituali, siano dinamicamente aggiornabili in relazione al mutare delle caratteristiche proprie e del contesto urbanistico. Va infatti affermato il principio della distinzione della conoscenza tecnica, riguardante il valore della base imponibile, dalla scelta politica, inerente la natura delle imposte, le loro condizioni applicative, la misura delle aliquote fiscali, l'ammontare del gettito totale.

Su questa base conoscitiva, le proprietà immobiliari valorizzate dalla realizzazione di infrastrutture o attrezzature urbane, al pari di altri Paesi in cui è praticata la 'cattura del valore', potrebbero concorrere a finanziare la realizzazione di opere di interesse pubblico destinate a migliorare la qualità della vita urbana. Ai fini della applicazione delle disposizioni di legge in materia tributaria, sono da considerare aree fabbricabili quelle oggetto di conformazione edificatoria in forza di piani urbanistici attuativi comunque denominati, della componente operativa della pianificazione comunale, di accordi pubblici o pubblico-privato, nonché gli immobili soggetti a previsioni di nuova edificazione con permesso di costruire. I Comuni, nell'ambito dei loro compiti di accertamento tributario, determinano i valori venali di riferimento ai fini Imu.

Contributi di costruzione (oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e contributo per la rigenerazione urbana)

Gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria di cui all'articolo 16 del Testo unico dell'edilizia approvato con il Dpr 6 giugno 2001 n. 380, sono disciplinati e definiti dalle Regioni considerando i costi effettivi delle

opere di urbanizzazione primaria, secondaria e indotta inerenti alle trasformazioni urbanistiche caratterizzanti i territori comunali. Gli oneri di urbanizzazione devono assicurare l'effettiva copertura dei costi di urbanizzazione ed essere commisurati ai futuri interventi di manutenzione delle opere di proprietà comunale. Il gettito degli oneri di urbanizzazione deve essere utilizzato esclusivamente per le opere di urbanizzazione, avendo cura che il loro impiego sia collegato, in misura prevalente, agli ambiti urbani che li generano. Gli oneri di urbanizzazione sono scomputati dai costi delle opere di urbanizzazione a carico dei soggetti attuatori. Il contributo sul costo di costruzione di cui all'art. 16 del Testo Unico dell'edilizia approvato con il Dpr 6 giugno 2001 n. 380 è sostituito dal contributo per la rigenerazione urbana ed il suo gettito è finalizzato alla copertura dei costi inerenti la riabilitazione delle infrastrutture e delle attrezzature pubbliche o di uso pubblico, nonché per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale a canone sociale e moderato. Le Regioni disciplinano il contributo commisurandolo ai costi effettivi di costruzione ovvero parametrandolo ai valori pubblicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare (Omi) dell'Agenzia delle entrate in ragione dei criteri omogenei di determinazione in ambito nazionale.

Nell'ambito della disciplina del contributo di costruzione, le Regioni stabiliscono il campo di variabilità delle tre componenti del contributo, in modo da agevolare la rigenerazione urbana e la produzione di alloggi sociali, e da penalizzare l'urbanizzazione di nuove aree.

Regime agevolato per ambiti speciali di rigenerazione urbana

Si propone che la legge dello Stato dia alle Regioni la possibilità di individuare d'intesa con i Comuni, in via sperimentale, un numero ristretto di ambiti urbani in condizioni di particolare degrado cui riconoscere un regime fiscale agevolato per il periodo necessario alla realizzazione di un programma di rigenerazione. Le agevolazioni da riconoscere a tali 'zone urbane speciali' potrebbe riguardare la proprietà, le compravendite, le utilizzazioni dei beni immobili oggetto degli interventi di rigenerazione ed avere, ad esempio, durata decennale. In ossequio al rispetto dei vincoli di bilancio dello Stato, la sperimentazione sarebbe utile per verificare se le successive maggiori entrate fiscali siano in grado di compensare il mancato

gettito e, in caso affermativo, la durata del successivo arco temporale necessario per il recupero delle minori entrate fiscali.

Accordi urbanistici pubblico/privato

Ai sensi dell'art. 11 della Legge 241 del 1990 i Comuni possono concludere, nel perseguimento del pubblico interesse e senza pregiudizio dei diritti dei terzi, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto degli strumenti urbanistici. Gli accordi sono assunti con provvedimento motivato del Consiglio comunale, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento dei soggetti privati. Gli accordi sono soggetti alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione degli atti di pianificazione che li recepiscono.

Le proposte sono presentate da soggetti aventi titolo al successivo rilascio del permesso di costruire. Le proposte relative a beni immobili di proprietà pubblica sono avanzate nei modi e nelle forme disciplinate art. 183, comma 15 e 16 del Dlgs 50/2016. Le proposte possono comprendere l'utilizzo di diritti edificatori di origine perequativa, compensativa e premiale.

Le Regioni disciplinano i contenuti minimi che le proposte dovranno contenere sotto il profilo dell'assetto urbanistico ed edilizio, delle prestazioni qualitative, ambientali ed energetiche da conseguire, degli obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico offerto dal privato, della fattibilità economico-finanziaria, delle connesse garanzie economico-finanziarie, delle modalità e procedure di valutazione da espletare ai fini della loro procedibilità, anche attraverso l'interlocuzione con il soggetto presentatore al fine di migliorare il beneficio pubblico e di renderlo funzionale alle politiche e agli strumenti di governo del territorio. ■

Crediti

All'elaborazione del Gruppo di lavoro hanno contribuito: Roberto Gerundo, Giancarlo Mastrovito, Luca Nespolo, Francesco Rotondo, Piergiorgio Vitillo.

La democrazia del piano e del progetto

Gilda Berruti, Raffaella Radoccia

L'aggravarsi progressivo di disuguaglianze e divari, in aggiunta a squilibri ambientali e alla consapevolezza della transizione in corso, può essere affrontato solo con il coinvolgimento diretto di attori istituzionali e non-istituzionali nelle scelte di governo della città e del territorio.

Per tratteggiare il quadro normativo, si fa riferimento alla Legge urbanistica nazionale che propone una gerarchia istituzionale, ormai superata, tra Stato ed enti locali. La Riforma del Titolo V, intervenuta tra la legge nazionale e l'attuazione delle leggi regionali, mostra evidenti difficoltà di dialogo interistituzionale. In questo quadro si inseriscono anche le leggi urbanistiche regionali, che talvolta normano la partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche, oltre che le leggi regionali sulla partecipazione vigenti. Non si può non tenere conto oggi dei più recenti avanzamenti in materia di rigenerazione urbana.

La Legge urbanistica nazionale presenta un'architettura rigida, che rimanda ad un approccio gerarchico delle funzioni pubbliche di regolazione della città e del territorio che non lascia lo spazio necessario alla partecipazione dei cittadini alle scelte di piano. La democrazia del piano dipende da diversi fattori: dalla politica, dalla pubblicità dell'informazione, dall'apertura del dialogo attivato con il territorio, tutti temi su cui è necessaria una riflessione, un aggiornamento e una ristrutturazione.

La proposta di legge di governo del territorio in corso di discussione dall'Inu mira a superare l'approccio gerarchico della Legge nazionale in vigore, proponendo un approccio ispirato al dialogo con il territorio e tra le istituzioni di ogni ordine e grado, basato sulla condivisione di poteri e di responsabilità,

facendo tesoro di pratiche ed esperienze attive nei contesti urbani contemporanei.

La partecipazione è spesso trattata in maniera generalista dalle amministrazioni, come strato aggiuntivo e non come elemento costitutivo dei processi di pianificazione. In molti casi la partecipazione tende ad assumere una funzione difensiva per le amministrazioni pubbliche (cfr. il ruolo delle Osservazioni nella Legge 1150 del 1942) e finisce per essere proceduralizzata, spesso perdendo i contenuti che il rapporto con i saperi contestuali restituisce. Va da sé che non basta definire istituzionalmente una sede o una procedura per garantire la democrazia del piano.

Raramente le pratiche partecipative si radicano nelle consuetudini amministrative, come se le amministrazioni ne perdessero la memoria e non apprendessero dalle esperienze svolte.

In alcuni contesti la partecipazione acquisisce un'enfasi, che non corrisponde all'attuazione delle scelte partecipate, e per questo viene accantonata.

È frequente che le pratiche partecipative non vengano assunte come azioni complesse di *governance* dalle amministrazioni pubbliche, che si dimostrano spesso impreparate a gestirne gli effetti.

Inoltre, si rileva che la capacità istituzionale nel progettare e condurre processi partecipativi appare disuguale nelle diverse Regioni italiane, ove si riconoscono aree più virtuose e aree con evidenti difficoltà. Questo aspetto invita a non appiattire le soluzioni su casi già molto avanzati dal punto di vista del coinvolgimento del pubblico nelle scelte di formazione ed attuazione dei piani, ma a partire da una attenta lettura delle differenze e dei divari.

Verso una proposta sulla partecipazione dei cittadini alle scelte di piano

Una legge nazionale per il governo del territorio dovrebbe stabilire la responsabilità delle amministrazioni pubbliche e degli enti, anche privati, nel mettere in campo gli istituti della partecipazione e del dialogo interistituzionale.

In relazione al principio di co-pianificazione, occorre che le amministrazioni pubbliche definiscano gli spazi della partecipazione, attivino i percorsi partecipativi e ne monitorino gli esiti. In alcuni Comuni si rilevano esperienze virtuose che possono essere trasferite anche altrove. È necessario prevedere e collocare presidi territoriali, come Case della città, *Urban Center*, agenzie, fondazioni, in stretto contatto con la macchina comunale al fine di rendere efficace il coordinamento inter-attoriale e l'attuazione di azioni concertate. Tali presidi potrebbero essere coinvolti per tutto il processo di formazione dei piani, in modo da assicurare il coinvolgimento dei cittadini fin dall'inizio, nella fase di studio e costruzione del quadro conoscitivo, facendo emergere potenzialità e criticità del territorio su cui si sta intervenendo, e per tutto il processo di piano nelle sue diverse fasi. È chiaro che tali presidi territoriali hanno il ruolo di lavorare alla comunicazione sociale del piano, ma anche di costruire uno spazio di interazione tra il Comune, le istituzioni e tutti i soggetti coinvolti nelle trasformazioni urbane, favorendo anche le relazioni tra i diversi settori che costituiscono la macchina comunale. Il tema delle questioni del potere, connesso alla apertura dei processi decisionali e alla differenza di conoscenze possedute, risulta da non trascurare nella progettazione e messa

a punto dei presidi territoriali e nella definizione del loro carattere.

In relazione al principio di cittadinanza, occorre contribuire a sostenere il riconoscimento di azioni di auto-recupero e di rigenerazione, portate avanti da gruppi di cittadini e/o associazioni, anche in risposta all'attuale crisi del welfare, in modo da adeguare il sistema di regole vigenti al contesto reale in cui viviamo, superando le rigidità degli apparati normativi e le consuetudini di risposta ai problemi delle macchine amministrative. Tale riconoscimento può avvenire attraverso la definizione di forme di ascolto periodiche, fino alla redazione di regolamenti per la gestione condivisa degli spazi e dei tempi intermedi di trasformazione urbana. Questo potrebbe essere un ulteriore compito assunto dai presidi territoriali.

In relazione al principio di attuazione, occorre prevedere l'interazione tra filiere decisionali istituzionali e non istituzionali, al fine di condividere le strategie di scelta. Ovvero occorre definire le filiere decisionali per fare in modo che la partecipazione non sia più azione di nicchia ma spazio ordinario di discussione, costruendo in maniera condivisa i modi per rendere operative ed efficaci le decisioni. Far concorrere tutte le filiere decisionali all'attuazione significa sostenere la capacità di scelta e operatività delle pubbliche amministrazioni, in risposta anche alle finalità della programmazione europea.

In relazione al principio di sostenibilità, la transizione ecologica in corso deve essere assunta quale nuovo sguardo per rendere operative le scelte secondo criteri multiscalari e transcalari. A tal fine occorre che le filiere decisionali mostrino una specifica attenzione ai cambiamenti climatici e sia perseguita la consapevolezza della questione ambientale, al punto da guidare un cambiamento nei comportamenti di tutti. Appare necessaria una formazione continua per i dipendenti pubblici, che supporti la capacità di governare la complessità, trattando insieme ambiente e *governance* dei processi.

Le proposte di intervento legislativo devono essere ispirate alla trasparenza del processo decisionale e dell'attuazione e supportate da dispositivi della transizione digitale, usando i diversi media comunicativi.

Percorso e tappe

All'interno di un quadro generale così complesso e definito tra normativa europea e leggi regionali italiane, che mette in evidenza proposte tra loro di grande differenza – dal dibattito pubblico alle diverse leggi/regolamenti sulla rigenerazione partecipata fino agli strumenti di *governance* condivisa – ed in una dimensione di mutevole disparità tra le parti, che concorrono a piani e programmi, il Gruppo di lavoro sulle forme di partecipazione alle scelte di formazione e attuazione dei piani si è posto un obiettivo duplice e in fieri, legato alla possibilità di recuperare il *networking* partecipativo e multi-livello e di osservare le esperienze di progettazione partecipata avviate e/o concluse nelle Regioni italiane. Il percorso di lavoro è stato costruito a partire dalla definizione e dalla condivisione dei principi fondativi della legge nazionale fino allo studio dei modi, con cui la partecipazione entra nella progettazione e può determinare e modificare gli strumenti della cosiddetta transizione ecologica o più semplicemente contribuire ad affrontare il cambiamento climatico nelle aree abitate. Il lavoro ha riguardato anche la ricostruzione di una rete nazionale di relazioni e di progetti sulla base delle esperienze svolte e/o monitorate, a partire dalla rilettura dei progetti presentati dalla Commissione partecipazione al Festival della partecipazione a L'Aquila 2016 e 2018 e dal progressivo aggiornamento della Carta della partecipazione Inu soprattutto in riferimento alle Aree interne, anche sulla scorta della nostra presenza ai tavoli di Officine Snai 2021 e della partecipazione all'indagine per la creazione di un Hub nazionale a supporto delle politiche di partecipazione del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del

Consiglio dei ministri. Una parte di questo lavoro ha riguardato anche l'osservazione di alcune esperienze attualmente in corso, come i Contratti di fiume e le forme di partecipazione associata tra enti per il recupero e l'uso di aree centrali dismesse e aree paesistiche, quali esempi di interesse nazionale. Su questo snodo del rapporto tra dimensione locale anche interna e valore nazionale delle pratiche, nel mese di maggio 2022 il gruppo ha avviato un dialogo con Inu Giovani per la realizzazione di una mappa delle esperienze di progettazione partecipata in Italia, anche sulla base del coinvolgimento diretto dei giovani ricercatori e progettisti.

Nel proprio percorso di lavoro questo gruppo ha affrontato la questione della partecipazione collocandola tra cooperazione interdisciplinare e co-progettazione/co-pianificazione multi-livello, sostenendo l'idea di una serie di forme di partecipazione che rimangono aperte fino alla realizzazione di opere o azioni previste e che negli anni recenti stanno portando ad una nuova definizione del significato di partecipazione quale strumento necessario di avanzamento dei piani e dei programmi, nel contesto più ampio delle politiche di coesione europee, soprattutto in questa fase storica. Una questione aperta riguarda la definizione dell'ambito locale che pare avere dimensione e confini variabili, in qualche modo fluidi in rapporto alle azioni progettate e/o in corso di svolgimento, all'interno di piani e programmi regionali o comunali di iniziativa pubblica o privata, che pone alcune questioni legate all'attuazione dei principi di co-pianificazione, cittadinanza, attuazione e sostenibilità. In questa logica di trasformazione, aperta ma segnata da limiti stringenti, proporre un approccio ispirato al dialogo con il territorio e tra le istituzioni di ogni ordine e grado, basato su poteri e responsabilità condivise, vuol dire far concorrere tutte le filiere decisionali nelle scelte e nell'attuazione del processo di governo della città e del territorio, promuovendo una pianificazione democratica. ■

18 NOVEMBRE 2022

/ COMITATO SCIENTIFICO

*Stefano Stanghellini [Presidente Onorario INU]
Michele Talia [Presidente INU]
Francesco Domenico Moccia [Segretario INU]
Sandra Vecchietti Presidente sezione Emilia-Romagna
Vittorio Emanuele Bianchi
Marcello Capucci
Francesco Evangelisti
Stefano Fatone
Carolina Giaimo
Laura Pogliani*

/ SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

*Monica Cesari
Elisa Conticelli
Claudia De Luca
Maddalena Fortelli
Barbara Nerozzi
Angela Santangelo
Anna Trazzi*

MANIFESTO PER L'URBANISTICA

Milano, 16 giugno 2022

PROGRAMMA

Saluti iniziali

Marco Engel, *Presidente Inu Lombardia*
Gianluca Perinotto, *Presidente della
Consulta degli Ordini degli Architetti
della Lombardia*

Presentazione del documento

Il Manifesto per l'Urbanistica
Ugo Targetti, *Inu Lombardia*

Principi e contenuti essenziali della
Proposta di Legge nazionale di
Riforma del Governo del Territorio
Laura Pogliani, *Inu Lombardia*

Urbanistica, Costituzione e
Istituzioni
Fabio Pellicani, *Inu Lombardia*

Interventi di

Michele Talia, *Presidente nazionale Inu*
Riccardo Santolini, *Biologo, docente di
Ecologia, Università degli Studi Carlo Bo
di Urbino*

Carlo Alberto Barbieri, *Inu Piemonte
e Valle d'Aosta - Gruppo di lavoro per la
proposta di legge nazionale dell'Inu*

On. Chiara Braga, *VIII Commissione
Ambiente, Territorio e Lavori pubblici -
Camera dei Deputati*

Domande e dibattito

Coordina

Inu Lombardia

Conclusioni

Francesco Domenico Moccia,
Segretario nazionale Inu

Manifesto per l'urbanistica e principi e contenuti essenziali della proposta di legge nazionale di riforma del governo del territorio 2022

a cura del Consiglio direttivo Inu Lombardia

Da molto tempo, quasi due intere legislature regionali, Inu Lombardia partecipa alla discussione sulla riforma della legge urbanistica regionale pubblicata nel 2005. Grazie alla presenza nel Direttivo regionale di diverse competenze professionali, la discussione sui contenuti della pianificazione e delle leggi destinate a governarla si è molto dilatata, coinvolgendo nuovi contenuti e nuove finalità, depositando un ricco patrimonio di conoscenze, idee, aspettative ma anche accrescendo le difficoltà di traduzione dei temi emersi in ipotesi di costruzione di nuovi strumenti legislativi.

La scelta di concentrare la discussione del XXXI Congresso nazionale sulla proposta di una legge di principi per il governo del territorio costituisce l'occasione per mettere ordine nell'ampio ventaglio di presupposti, obiettivi, principi e finalità da porre alla base del nuovo testo, raccogliendone la sintesi in una piattaforma condivisa sulla quale sviluppare le elaborazioni future.

Il "Manifesto" è l'esito di questo lavoro, sviluppato collettivamente dal Direttivo lombardo nei primi mesi dell'anno in corso, presentato in una iniziativa pubblica nel giugno del 2022 e quindi offerto al dibattito congressuale.

Manifesto per l'urbanistica

1. Le ragioni di un Manifesto per l'urbanistica

Il mondo è attraversato da processi che stanno rapidamente cambiando le società, le prospettive di sviluppo delle nazioni e dei singoli e quindi il rapporto tra l'umanità e la terra. La globalizzazione dell'economia, la

crescita demografica e le migrazioni come fenomeni ormai strutturali, il surriscaldamento della terra e le mutazioni del clima, e in generale la rottura dell'equilibrio tra umanità e natura, infine anche gli equilibri geopolitici in rapido mutamento costituiscono gli elementi dello scenario in cui si colloca il rapporto tra territorio e insediamenti umani. La pandemia di Covid ha accelerato e reso più evidenti gli elementi di crisi dello scenario mondiale (squilibrio fra paesi poveri e paesi ricchi) e nazionale.

Tali condizioni inducono a riflettere sulle basi fondanti della disciplina urbanistica: se esse siano pienamente adeguate a rispondere alle esigenze della società nazionale anche come parte sempre più organicamente integrata dell'Europa.

Oggi, in particolare in Italia, si impone la necessità di una nuova legge urbanistica nazionale come legge di principi che definisca ed espliciti il campo d'azione e le finalità dell'urbanistica ed in base a questi regoli e renda coerenti le leggi regionali, garantendo l'unicità dei diritti dei cittadini.

Il Manifesto come riflessione sulle basi fondanti dell'urbanistica si pone come un necessario, preliminare riferimento per la formulazione dei principi della nuova legge urbanistica.

2. Il campo d'azione dell'urbanistica

L'oggetto dell'urbanistica è il rapporto tra insediamenti umani e territorio, sia il territorio prevalentemente trasformato dall'uomo, sia il territorio prevalentemente naturale.

Dunque, campo di studio e azione dell'urbanistica sono: l'assetto del territorio nazionale, delle aree metropolitane e delle città; i beni culturali a rilevanza territoriale, storico architettonici e archeologici e il paesaggio nelle sue molteplici manifestazioni: agrario, urbano, periurbano, industriale, naturale.

L'urbanistica è strumento fondamentale per l'attuazione dei principi costituzionali laddove la Carta costituzionale stabilisce, all'articolo 9, che "la Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali." e all'articolo 41 che "l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana."

Nell'accezione esperta degli urbanisti il termine territorio comprende tutto, anche la città, così come il termine paesaggio non riguarda solo gli ampi spazi trasformati dall'uomo o naturali ma anche la percezione dello spazio urbano. Tuttavia, i termini città, territorio e paesaggio hanno una loro peculiare storia semantica e peculiari connotati problematici; pertanto, nel presente Manifesto si mantiene l'uso dei tre termini distinti non in quanto escludentisi ma in quanto evidenziano problematiche specifiche del generale tema del governo delle trasformazioni dello spazio fisico in cui opera la società.

3. Fine ed obiettivi dell'urbanistica

Il fine dell'urbanistica è capire le trasformazioni del territorio e delle città, governarle e indirizzarle verso un assetto capace di esprimere le aspirazioni ideali e materiali, estetiche e spirituali, della società, della collettività e di ciascun cittadino e di definire e raggiungere una condizione di equilibrio con la natura che sia 'sostenibile': ovvero un equilibrio evolutivo che garantisca la riproducibilità delle risorse naturali.

Compito dell'urbanistica è garantire la conservazione, pur nelle trasformazioni, delle radici culturali che trovano espressione nell'antropizzazione del territorio, ovvero nella formazione del paesaggio e nell'evoluzione delle città. In Italia la bellezza del paesaggio e delle città è prerogativa straordinaria la cui tutela è fine precipuo dell'urbanistica italiana.

Pur nella permanenza dei fini della disciplina urbanistica, gli obiettivi concreti della pianificazione possono mutare nel tempo.

Per questo oggi gli obiettivi di interesse generale per i prossimi decenni vanno ridefiniti in una nuova legge urbanistica nazionale di principi.

4. Gli strumenti dell'urbanistica

Gli strumenti dell'urbanistica sono la conoscenza, la pianificazione come atto progettuale, i metodi di gestione dell'attuazione dei piani.

La conoscenza

L'urbanistica per sua intrinseca struttura si fonda sull'apporto di diverse discipline e ne organizza le relazioni in funzione del governo del territorio e della città e della loro pianificazione.

I flussi di informazione che provengono dai diversi campi disciplinari necessari alla pianificazione crescono in modo esponenziale, sostenuti dall'evoluzione tecnologica e digitale. Compito dell'urbanistica è selezionare e dare regole comuni per la formazione della base conoscitiva, per il controllo della sua evoluzione e per l'interpretazione dei dati. La conoscenza del territorio e della città sotto il profilo delle scienze naturali, umanistiche e sociali, deve diventare cultura diffusa e patrimonio comune di chi governa le istituzioni.

La pianificazione

La pianificazione è lo strumento fondamentale che la disciplina urbanistica ha messo a punto in oltre un secolo e mezzo di evoluzione del proprio pensiero, per governare prima la città e poi il paesaggio e il territorio.

Il piano come atto progettuale, ovvero di prefigurazione dell'assetto finale desiderato, resta lo strumento cardine dell'urbanistica. Ma oggi più che attraverso il piano comunale inteso come cardine della pianificazione, il governo del territorio si deve esplicare attraverso un sistema complesso di piani, generali e settoriali, a diverse scale, fra loro coerenti, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà.

Gli strumenti della pianificazione devono conformarsi a due esigenze fondamentali: corrispondere alla struttura istituzionale e democratica del Paese, in modo che la pianificazione sia espressione democratica dei cittadini, ed evolversi in coerenza con il variare anche repentino dei flussi informativi e delle conseguenti decisioni.

La gestione dei piani

• **Attuazione.** La pianificazione deve commisurare i propri obiettivi alle condizioni e alle risorse economiche in campo, sia

pubbliche che private e ai principi che ne regolano lo sviluppo. D'altra parte, va ribaltata la prassi secondo la quale la pianificazione si deve adeguare alla programmazione della spesa pubblica e va stabilito il principio che la pianificazione urbanistica deve costituire il principale quadro di riferimento della programmazione della spesa pubblica e degli investimenti privati sul territorio.

• **Monitoraggio.** La pianificazione deve dichiarare gli esiti attesi di carattere ambientale, sociale (welfare) ed economico (crescita, produttività, stabilità, resilienza, occupazione) e, laddove possibile, esprimerli in modo misurabile. La verifica anche in fieri degli esiti dei piani (di settore e generali) deve diventare prassi organica della pianificazione. I sistemi digitalizzati di raccolta delle informazioni e di governo in tempo reale, devono diventare strumenti organici alla pianificazione.

• **Competenze e strumenti.** La gestione della pianificazione richiede un accresciuto livello di competenza di chi opera nel campo dell'urbanistica sia da parte pubblica che degli operatori privati. La formazione di competenze in materia urbanistica e nelle discipline ad essa connesse, deve diventare un obiettivo centrale dell'innovazione della Pubblica amministrazione.

5. Principi fondativi della pianificazione

Il piano

La disciplina urbanistica nasce per dare ordine allo sviluppo delle città. Il piano come progetto per la città è stato il fondamento storico della disciplina urbanistica.

Si riconferma il piano e il suo carattere olistico come fondamento della disciplina, ma il piano deve essere oggi riferito al territorio come insieme: città, paesaggio e natura.

Il territorio è da tempo campo di studio e applicazione di diverse discipline ed è oggetto di un'estesissima e diversificata azione normativa di settore.

Compito dell'urbanistica è ricondurre il tutto, ovvero competenze diverse e norme settoriali, ad una coerente composizione unitaria che si esprima in un piano: in un sistema coerente di piani generali e settoriali, alle diverse scale, dove il progetto di paesaggio, con le aree agricole e il progetto di natura, abbiano lo stesso rango dell'organizzazione degli insediamenti. Nell'attuale pianificazione evoluta paesaggio e natura sono presenti ma come campi sui quali misurare e valutare la pressione degli insediamenti; in prospettiva paesaggio, territori agricoli e natura, intesa come relazioni ecologiche, dovranno esprimere specifiche ed esplicite

componenti del progetto.

I progetti di natura e di paesaggio non devono tuttavia relegare a questione secondaria il tema della qualità estetica dello spazio urbano, qualità che si è indiscutibilmente ridotta nel passaggio dalla città storica/ottocentesca, densamente costruita, alla città razionalista/funzionale (teoricamente composta da verde diffuso ed edifici isolati, posizionati secondo l'asse elioterminico). Lo spazio pubblico urbano e il rapporto tra questo e gli edifici, con particolare attenzione al verde e il paesaggio agrario periurbano, sono i campi nei quali agire per elevare la qualità estetica della città.

Invarianti e adattabilità del piano

La concezione olistica del piano significa coerenza degli obiettivi e consapevolezza delle interrelazioni; non significa immutabilità della forma del piano. Il piano deve distinguere le "invarianti" (varianti di lungo periodo) da ciò che può variare nel breve periodo per adattarsi ad esigenze che evolvono in modo imprevedibile. Tutto ciò mette in discussione principi giuridici consolidati che solo la legge può modificare.

Sulla base delle suesposte considerazioni sono sviluppati i principi fondativi proposti nella seconda parte del documento come fondamento della nuova legge nazionale.

6. La pianificazione componente essenziale della democrazia

Istituzioni e beni comuni

Il governo del territorio e delle città è atto fondamentale di una società democratica, sia perché ne garantisce le condizioni materiali di sviluppo, sia perché ne tutela il patrimonio storico e culturale che è bene comune.

Gli strumenti della pianificazione sono strettamente correlati all'organizzazione istituzionale del Paese che costituisce la struttura portante della rappresentanza democratica. Le scelte della pianificazione che riguardano l'assetto fondamentale delle città e del territorio, nonché la forma urbana, sono prerogativa precipua dell'amministrazione pubblica che in tale azione valuta le proposte delle rappresentanze sociali, degli operatori economici e dei cittadini organizzati attraverso gli strumenti della partecipazione.

Dimensione europea

La dimensione europea della nostra democrazia impone una riflessione sullo stato dei diritti e dei doveri dei cittadini e dell'ambiente nei diversi Paesi dell'Unione e di

conseguenza sui principi fondativi di una nuova legge urbanistica.

Rapporto con la società; la partecipazione democratica

Il carattere democratico della pianificazione non si esaurisce nel rapporto con le istituzioni ma si concretizza nel rapporto con le rappresentanze sociali e con specifiche forme di partecipazione diretta dei cittadini: partecipazione fondata sull'informazione diffusa e sull'apporto di cittadini esperti.

Diritti e doveri dei cittadini

La pianificazione rende concreti e determina diritti e doveri dei cittadini e della comunità. La legislazione urbanistica deve tendere a garantire una condizione di uguali diritti e doveri dei cittadini e delle collettività su tutto il territorio nazionale e tendenzialmente su quello europeo.

Principi fondamentali del governo del territorio

1. Le ragioni della riforma nazionale del governo del territorio

I principi fondamentali del governo del territorio, che l'Inu propone di porre alla base della riforma nazionale, dovrebbero restituire nel loro insieme un'interpretazione delle questioni generali e fondative alle quali fa riferimento il Manifesto, per sintetizzare il dibattito attuale e per costruire la dimensione progettuale futura.

Secondo il Titolo V della Costituzione, il governo del territorio è materia concorrente Stato/Regioni. In questi ultimi decenni, il consolidamento delle legislazioni regionali ha mostrato un progressivo disallineamento con la Legge nazionale 1150/42, ormai superata in molti settori. Gli interventi della giustizia amministrativa hanno spesso messo in luce contraddizioni e ambiguità tra i contenuti delle leggi regionali e la struttura della legge nazionale.

La necessità di un coordinamento reciproco fra i diversi livelli legislativi, l'irrompere della tematica ambientale e il crescente ruolo della pianificazione paesaggistica pongono nel loro insieme l'esigenza di una revisione dei principi, degli obiettivi e degli strumenti per il governo del territorio.

Premessa necessaria a questa revisione è il riconoscimento che:

- la pianificazione persegue interessi pubblici nel governo del territorio costruito e non costruito, secondo un principio di democrazia e trasparenza dell'agire pubblico;
- la pianificazione è un'attività di conoscenza,

progettazione, regolazione e gestione continuativa dei fattori che hanno un'incidenza sulle trasformazioni fisiche dei territori e sulla configurazione dei paesaggi antropizzati e non;

- la pianificazione è un'azione intrinsecamente selettiva, attraverso cui le comunità locali e i decisori politici assegnano priorità alle scelte localizzative e alla scansione temporale attuativa;

- nella messa in opera delle scelte di pianificazione la sinergia pubblico-privato è una componente decisiva e pertanto occorre regolare le forme di negoziazione all'interno degli strumenti di piano, con particolare attenzione alle forme di fiscalità urbana e al recupero alla collettività di una quota della plusvalenza indotta dalla pianificazione stessa. Sulla base di queste premesse, viene presentata una prima ipotesi di formulazione dei principi fondamentali cui dovrebbe ispirarsi la riforma e che vengono brevemente descritti nei loro caratteri peculiari e negli obiettivi che li connotano.

2. Le famiglie di questioni e i principi fondamentali

I principi fondamentali possono essere ricondotti a quattro famiglie di questioni principali:

- a. la cornice costituzionale democratica entro cui si colloca la riforma legislativa;
- b. il rapporto tra urbano e non urbano, il ruolo del paesaggio e la rilevanza della dimensione ambientale;
- c. la dimensione costitutiva del welfare;
- d. il principio di condivisione della conoscenza e di responsabilizzazione delle competenze.

a. la cornice costituzionale

- sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 comma 1 della Costituzione, nella ripartizione dei poteri e delle competenze tra i vari soggetti istituzionali, in sede di disciplina dei rapporti tra essi e nella definizione di un sistema di pianificazione che riguardi Regioni, Città metropolitane, Comuni e nuove Province;
- partecipazione e, connesso, trasparenza dei procedimenti, per promuovere un migliore esercizio delle funzioni di governo del territorio e per garantire la rappresentazione degli interessi pubblici, di quelli diffusi e degli altri interessi;
- unitarietà del governo del territorio e comunque il principio della coerenza delle scelte ad esso relative, per promuovere un organico esercizio delle varie funzioni

attento alle relazioni tra esse intercorrenti ed un loro adeguato coordinamento e per assicurare efficacia ed economicità delle azioni;

- perequazione per promuovere l'indifferenza dei proprietari interessati a fronte delle scelte di pianificazione e un'equa ripartizione tra essi dell'edificabilità prevista e degli oneri che gli interventi comportano;
- decadenza delle previsioni edificatorie private parallelamente alla decadenza dei vincoli pubblici;
- contribuzione fiscale in relazione al carico insediativo esistente e prodotto e alla valorizzazione dei beni immobiliari derivanti dalle scelte di governo del territorio

b. il rapporto tra urbano e non urbano

- tutela del paesaggio come componente fondamentale ed intrinseca del governo del territorio, in attuazione del dettato costituzionale aggiornato;
- sostenibilità dello sviluppo e con esso i principi di precauzione, prevenzione, contrasto e adattamento ai cambiamenti climatici, per tutelare i valori ecologici, naturalistici e paesaggistici, per contrastare le fragilità territoriali, per salvaguardare le risorse energetiche e naturali non rinnovabili,

per assicurare un impiego efficiente di quelle rinnovabili, favorire la transizione ecologica, per evitare che nuovi usi del territorio intacchino i diritti delle future generazioni;

- contrasto allo spreco di suolo, da intendersi come contenimento del suo uso nei processi di trasformazione e arresto del suo degrado, per tutelare il suolo, in quanto risorsa limitata e non rinnovabile, e per assicurare la valorizzazione dei suoi molteplici profili: agricolo, ecosistemico ambientale, paesaggistico, di sicurezza idrogeologica e di supporto all'economia dei territori;
- rigenerazione edilizia, urbana e territoriale, per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e dei tessuti urbani, il riuso e recupero del dismesso, la re-infrastrutturazione del territorio urbanizzato, la creazione di nuove relazioni tra città storica e consolidata e territorio della dispersione.

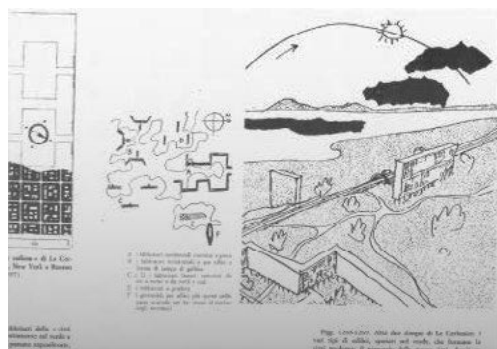
c. la dimensione costitutiva del welfare

- universalità dei servizi minimi territoriali (standard ed ecoservizi), per garantire una eguale condizione di accesso ai servizi fondamentali a tutti i cittadini della Repubblica;
- diritto ad una condizione abitativa adeguata, per garantire un accesso universale a condizioni di vita dignitose.

d. la condivisione della conoscenza

e. la responsabilizzazione delle competenze

- conoscenza, adeguata e partecipata, aggiornabile e operabile, come condizione essenziale per l'assunzione delle decisioni nel governo del territorio;
- valutazione degli effetti, sociali, economici e territoriali delle decisioni di governo del territorio e della pianificazione sulla base di un monitoraggio del divenire delle trasformazioni territoriali finalizzato a predisporre motivati aggiustamenti delle decisioni assunte;
- ricorso al metodo della pianificazione-programmazione per assicurare un quadro certo di riferimento alle iniziative di sviluppo, per garantirne la verifica di sostenibilità ambientale, il coordinamento e la finalizzazione al perseguimento di obiettivi di valorizzazione del territorio e di altri obiettivi di interesse pubblico e generale;
- assunzione della dimensione strategico-prospettica e della flessibilità quali connotati dei piani generali, per ipotizzare scenari possibili e auspicabili che tengano conto anche dell'organizzazione dello spazio fisico;
- responsabilità dei cittadini proprietari della buona conservazione dei beni che formano il paesaggio e l'ambiente urbano. ■



LA NUOVA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE

La proposta di INU Lombardia

Manifesto per l'Urbanistica e
Principi generali per la riforma urbanistica nazionale

INU
Lombardia

GLI EVENTI PREPARATORI

PROGRAMMA

Introduce e coordina

Roberto Mascarucci, *Presidente Inu
Abruzzo e Molise*

Saluti

Pierluigi Biondi, *Sindaco dell'Aquila*
Marco Marsilio, *Presidente Giunta
Regione Abruzzo*

Roberto Mascarucci, *Presidente Inu
Abruzzo e Molise*

Angelo Caruso, *Presidente Provincia
dell'Aquila*

Alessandra Faggian, *Pro-Rettore
Vicario GSSI*

Relazione

Piero Properzi, *Responsabile Ricerca Inu*

Position paper

I divari territoriali

Francesco Domenico Moccia (Inu)

La rigenerazione urbana

Stefano Stanghellini (Inu)

La transizione ecologica

Simone Ombuen (Inu)

Tavola rotonda

Pierluigi Mantini, *Polimi, Ufficio giuridico
Commissario Straordinario*

Carlo Alberto Barbieri, *Inu, Esperto del
Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici*

Romano Benini, *Segreteria Tecnica PNC*

Fabrizio Curcio, *Capo Dipartimento
Protezione Civile*

Elisa Grande, *Capo Dipartimento*

Casa Italia

Ugo Rossi, *GSSI*

Fabio Renzi, *Segretario Generale SYMBOLA*

Conclude

Giovanni Legnini, *Commissario
Straordinario Ricostruzione Sisma 2016*

Forum Una Governance Multilivello

Bruno Discepolo, *Assessore all'Urbanistica
della Regione Campania*

Cristina Collettini, *Soprintendente ABAP
Abruzzo*

Marco Bussone, *UNCEN*

Massimo Sargolini, *UNICAM, Esperto PNC
Commissario Straordinario*

Massimo Lanave, *ANCI*

Paolo Esposito, *Direttore Agenzia di
Coesione*

Vincenzo Rivera, *Direttore USR Abruzzo*

Chiara Santoro, *Ordine Architetti L'Aquila*

Stefano Maria Cianciotta, *Abruzzo
Sviluppo*

Conclusioni

Michele Talia, *Presidente Nazionale Inu*

SEMPLIFICAZIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO

L'Aquila, 16 luglio 2022

Semplificazione e governo del territorio. La pianificazione territoriale e urbanistica alla prova del PNRR

Roberto Mascarucci, Pierluigi Properzi

Il Convegno nazionale dell'Inu svolto a L'Aquila il 16 luglio 2022, dal titolo "Semplificazione e governo del territorio" aveva l'obiettivo di trarre dalle più significative prassi di intervento recentemente sperimentate in diversi contesti territoriali, a partire da quella della ricostruzione post-sisma 2016 nel Centro Italia, gli indirizzi per nuove forme di pianificazione territoriale e urbanistica capaci di contemperare le esigenze di semplificazione dell'azione amministrativa con quelle di un consapevole e responsabile governo delle trasformazioni del territorio. Aprire il dibattito su questo tema in coincidenza con le fasi di messa a terra del PNRR, ha permesso di porre come centrali le questioni dell'adeguamento delle capacità cognitivo-progettuali alla domanda di piano e dell'innovazione in termini di semplificazione e proporzionalità dell'azione amministrativa, per un nuovo tipo di piano da ridefinire in forme diverse e non più omologabili a modelli disciplinari precostituiti. Un approccio innovativo di questo tipo può fornire alla richiesta di una legge nazionale di riforma un solido e partecipato impianto di riferimento che, nella tradizione dell'Istituto, superi la dimensione disciplinare di tipo professionale, per coinvolgere istituzioni, associazioni, componenti economiche sociali e culturali del Paese.

Introduzione

In realtà, tutto è partito dalla ricerca che il Commissario straordinario ha affidato all'Inu e che l'Istituto ha svolto da aprile a novembre 2021, mettendo insieme un competente gruppo di lavoro e producendo cinque rapporti (comprensivi di cartografie), consultabili

sul sito del Commissario. In sostanza, si richiedeva all'Inu di definire criteri minimi per garantire la qualità urbanistica della ricostruzione, criteri però compatibili con la velocità e la operatività delle procedure speciali nel frattempo da lui stesso messe in campo (in virtù dei suoi poteri straordinari), primo tra tutti il Psr (Programma straordinario di ricostruzione, di cui all'Ordinanza 107), ma anche la "liberalizzazione procedurale" degli interventi di ricostruzione conformi alla situazione edilizia precedente al sisma.

All'interno del gruppo di lavoro dell'Inu erano emerse posizioni contrastanti, tra chi sosteneva la irrinunciabilità del piano tradizionale e chi guardava invece con favore alla possibilità di sperimentare nuove soluzioni a una esigenza che, tutto sommato, non era nuova. A questo dibattito interno si è poi aggiunta la richiesta di velocizzazione delle procedure imposta dal PNRR (e dal relativo PNC per l'area del cratere sisma 2016 Centro Italia) che reclama semplificazioni capaci di mettere i soggetti attuatori nelle condizioni di rispettare le *milestone* della Ue e del MEF. Che l'urbanistica tradizionale non sia più rispondente alle richieste dell'attuale società, è fuori di dubbio: la prima importante sfida di una urbanistica innovativa sarebbe appunto quella di ridurre al minimo l'ingerenza pubblica nelle azioni di trasformazione del territorio, limitandosi a salvaguardarne i valori pubblici non contrattabili, in applicazione del principio della pianificazione minima essenziale. Nel processo di semplificazione, però, non si tratta di ridurre la complessità (che è una caratteristica ineliminabile della società attuale e degli usi del territorio), bensì di eliminare

le inutili complicazioni burocratiche, evitando di fingere che non esista un problema di velocizzazione delle procedure e sforzandosi di cercare nel piano stesso le risposte, con riferimento ai principi della proporzionalità dell'azione amministrativa e del non aggravamento (ingiustificato) delle procedure.

In realtà, il piano urbanistico 'di tradizione' (come lo chiamano i giuristi) si basa su un'idea di città predefinita e condivisa che deve essere realizzata attraverso progetti che abbiano lo specifico compito di dare forma attuativa al disegno di assetto urbano pre-constituito. Questo sistema non risponde più ai bisogni della società attuale, sia perché oggi non è più del tutto condivisa un'idea di organizzazione spaziale della città, sia perché un tale sistema esclude di fatto l'innovazione (che, in quanto tale, non può essere prevista dal piano).

L'esito del programma d'azione, dunque, non può più essere semplicisticamente affidato a una strumentazione tecnica che si assume il compito di tradurre in norme attuative un modello dato, ma deve poter contare su progetti *ad-hoc* per le specifiche situazioni locali (*place-based*), ma soprattutto sulla concertazione degli interessi plurimi che nella città si sovrappongono. Le nuove proposte vanno, quindi, verso un nuovo tipo di piano 'aperto' (disponibile a interventi innovativi) che definisca solo le "invarianti" di tipo strategico-prestazionale (indicazioni sulle possibili direzioni di sviluppo, soglie di sostenibilità, livelli minimi di *performance*, ecc.).

Semplificazione e riforma

Il Convegno dell'Aquila, nel porre il tema della "semplificazione" come argomento centrale nel dibattito sulla riforma del governo del territorio, si è proposto da un lato di tracciarne un profilo interno al dettato costituzionale (così come ulteriormente arricchito dai rinnovati artt. 9 e 41), dall'altro di inquadrarne la trattazione all'interno di tre specifici aspetti disciplinari: la questione ambientale, la rigenerazione urbana e i divari territoriali. In quest'ultima direzione, tre specifici *webinar* (rispettivamente curati da S. Ombuen, S. Stanghellini e F. D. Moccia) hanno contribuito, attraverso un'importante partecipazione al dibattito, alla messa a fuoco di temi e problemi ai quali il Convegno conclusivo dell'Aquila ha dato una prima sistematizzazione.

Si è trattato, in sostanza, di porre i problemi nella giusta prospettiva, in relazione a una rilettura dello statuto disciplinare, e conseguentemente di fornire un contributo ai lavori congressuali di Bologna per la costruzione di una proposta sistematica di riforma.

Semplificazione e riforma appaiono apparentemente termini poco conciliabili, riferendosi la prima a una stagione caratterizzata da tentativi di deregolazione e la seconda alla definizione proattiva di principi generali. La semplificazione, invece, deve essere interpretata come razionalizzazione delle prassi che definiscono aspetti spaziali coerenti e compatibili con forme condivise di conoscenza, presupponendo con ciò una revisione radicale dello statuto disciplinare. Questa revisione coincide, per altro, con il cambio di paradigma che la transizione ecologica impone alla pianificazione di tradizione.

In questo senso, la ricerca di nuovi principi fondamentali recentemente promossa da Inu, Siu e Censu, ha posto il problema partendo dalla legislazione regionale e ha tentato nel contempo una sintesi attraverso la individuazione di dieci campi di riflessione, così come hanno fatto anche i gruppi di lavoro che l'Inu ha promosso in preparazione del Congresso, i quali hanno approfondito le tradizionali tematiche che in questi anni hanno connotato il dibattito sul piano: quadri conoscitivi, forma del piano, ecc. In tutte queste attività si è assunta come matrice di riferimento la struttura del sistema di pianificazione in essere, in una logica di prevalente riformismo, con l'intenzione di voler far derivare dall'attuale impianto (e in particolare dei rapporti tra piano, istituzioni e modello di sviluppo) un possibile nuovo quadro di riferimento per derivarne alcuni principi fondamentali per la nuova pianificazione. È questo un approccio incrementale e riformista che non riesce a intercettare la nuova domanda e si limita a prendere atto del nuovo paradigma ecologico senza indagare nuove prassi di pianificazione.

Questo approccio rischia di ricomporre spezzoni di prassi, anche innovative: contenimento del consumo di suolo, rigenerazione urbana, riqualificazione ambientale, all'interno di un elenco di buone intenzioni con la finalità di produrre nuovi strumenti, ma non affrontando il tema centrale di una nuova natura progettuale delle prassi di pianificazione autonome rispetto alle gerarchie delle geografie istituzionali, che non sono più compatibili con la nuova dimensione dei fenomeni insediativi e ambientali, dialoganti con gli impianti conoscitivi condivisi in termini di compatibilità e di coerenza con gli scenari strategici definiti in sede di copianificazione. In una nuova logica di approccio, invece, bisogna dimenticare le dimensioni autoritative gerarchiche, cui devono necessariamente subentrare processi di valutazione partecipati, superando la dimensione regolativa

e dirigistica della *conformità* a fronte di un approccio prestazionale basato su verifiche di *congruità* e di *coerenza*, in sintonia con una nuova stabilità e una maggiore fruibilità delle basi conoscitive oggettive, supportate da piattaforme territoriali che possono consentire una evidenza pubblica ai processi decisionali. Ne viene fuori un diverso modo di fare urbanistica, basato su un nuovo approccio cognitivo-progettuale come raccordo tra diritti di cittadinanza, conoscenze supportate da strumenti informatici e scelte volte alla definizione degli effetti spaziali (come mediazione tra diritti patrimoniali e diritti di cittadinanza). In tal senso, il Convegno dell'Aquila ha avanzato proposte chiare e concrete (che saranno oggetto di discussione al Congresso di Bologna) di fatto fondate sulla riconosciuta opportunità di tornare a un 'piano generale unico' (comunale e/o intercomunale) che contenga al suo interno tre diverse componenti, una prima strategico-strutturale con valore *configurativo*, una seconda regolativa con valore *conformativo*, una terza operativa con valore *attuativo*:

- la prima componente (strategico-strutturale) definisce una visione spaziale di prospettiva, necessaria per verificare la coerenza delle eventuali successive modifiche che non debbano necessariamente prevedere variante al piano;
- la seconda componente (regolativa) specifica le regole di conformazione della proprietà immobiliare e può essere aggiornata senza ricorrere a variante allorché le modifiche risultino coerenti con la componente strategico-strutturale del piano;
- la terza componente (operativa) resta facoltativa e diventa necessaria solo per le modifiche strutturali rispetto all'assetto della città costruita e/o per i progetti di nuovo impianto su porzioni di territorio ancora non urbanizzate.

È chiaro che per rendere funzionante ed efficace il sistema bisogna individuare e mettere a punto una procedura semplice e veloce per verificare la *coerenza* delle modifiche che non costituiscono variante di piano, probabilmente ricomprendendola in una rinnovata procedura di verifica transcalare e transdisciplinare del piano (sul modello dell'attuale Vas) che si faccia carico anche degli aspetti urbanistici (oltre che ambientali) e che, soprattutto, preveda al suo interno obiettivi e indicatori necessari per poter effettuare con certezza e vigore le successive verifiche di coerenza. In questa logica il dibattito è stato sviluppato sui tre diversi temi approfonditi nei *webinar* preparatori, di cui si riportano i *position paper*.

Tema 1. La transizione ecologica per lo sviluppo sostenibile e la pianificazione (a cura di Simone Ombuen)

Il concetto di semplificazione, per come trattato correntemente dagli organi d'informazione, fa immaginare che ciò che è opportuno che venga fatto sia soggetto a procedure, elementi di valutazione o altri fattori amministrativi che ne ritardano l'operatività; ovvero che vi sia una domanda sociale espressa da forze produttive o organizzative che riesce a trovare soddisfazione con difficoltà a causa di intoppi o di ostacoli posti da un'amministrazione pubblica inadeguata.

La complessità insita nel concetto di transizione ecologica non rientra in queste prospettive; perché non si tratta di fare meglio o in modo un po' diverso delle cose che già si stanno facendo, ma di imprimere alle dinamiche dell'antropizzazione una svolta radicale verso una direzione che non è individuata dal mercato o dal libero gioco delle forze sociali, ma imposta dal livello critico di contraddizioni che l'antropizzazione stessa sta producendo a livello ecosistemico, e operata attraverso la decisione e l'azione pubblica.

Orientare la pianificazione alla transizione ecologica e allo sviluppo sostenibile, per perseguire gli obiettivi del Next Generation EU definiti nel PNRR, è una cosa possibile esclusivamente considerando che la strumentazione di pianificazione sia funzionale a una svolta del modo di produzione e della costruzione di nuovi rapporti di produzione, operata da una decisione pubblica ricomprendendo e ridefinendo politiche multilivello attualmente in atto, dall'Unione europea sino al livello locale.

1. Un primo punto specifico di riflessione, nella prospettiva del Congresso, che mira alla costruzione di un nuovo ecosistema normativo per il governo sostenibile del territorio e alla scrittura di nuova legislazione statale, riguarda il ruolo della pianificazione strategica come luogo di costruzione di una *governance*, nella quale si costruisca una diversa regia della divisione sociale del lavoro e della distribuzione dei compiti amministrativi.

2. Un secondo tema da affrontare è riconoscere l'impellente necessità di fondare il modello di *governance* su un nuovo concetto di sviluppo sostenibile, che non parli solo all'amministrazione ma anzitutto alla politica, limitandone la discrezionalità (sua tradizionale prerogativa) entro un campo concordemente definito con il supporto di un quadro conoscitivo condiviso costruito in modalità digitale (Sit/webGIS) e con contributi multilivello, da parte di saperi esperti, con verifiche di fattibilità tecnico-economica e di contributi

(propositivi, progettuali e operativi) provenienti in sussidiarietà orizzontale da imprese, famiglie, terzo settore e corpi sociali intermedi.

3. Un ulteriore elemento di riflessione è relativo al diverso modello di partenariato pubblico-privato funzionale alla realizzazione della transizione ecologica. Nel campo della trasformazione urbana gli obiettivi che la programmazione del NGEU, del *Renovation Wave for EU* e del *Fit for 55* fissano per il 2030 e per il 2050 (neutralità climatica completa) sono fortemente sfidanti, irraggiungibili senza una pianificazione degli impressionanti interventi necessari sui sistemi urbani e territoriali italiani. Un tale sforzo di ricostruzione dei beni comuni chiede elevati investimenti e il coinvolgimento diretto delle forze imprenditoriali e sociali più attive. In tale prospettiva a costituire il nerbo per la costruzione dei partenariati, nonché a definire i contesti nei quali si genereranno i più rilevanti processi di formazione del valore, saranno i progetti che guidano gli investimenti pubblici, in particolare quelli nelle componenti delle armature urbane e territoriali.

L'iniziativa porta, dunque, a dialogare su queste questioni con personalità con differenziati profili, espressione di mondi e realtà dell'economia e della finanza, del pensiero giuridico, dell'amministrazione locale, della pianificazione, della valutazione ambientale, e di associazioni particolarmente impegnate sui temi della transizione ecologica.

Tema 2. La rigenerazione urbana (a cura di Stefano Stanghellini)

Si è convenuto di approfondire quattro questioni centrali per l'attuazione delle strategie di rigenerazione urbana.

1. La forma del piano generale per la semplificazione degli interventi attuativi

La questione della forma del piano generale non è esaminata in sé, ma per la capacità che deve possedere di semplificare i processi decisionali inerenti l'attuazione degli interventi diretti e indiretti. Si propone che la platea degli interventi eseguibili con i titoli abilitativi esistenti (oggetto di riordino nell'ambito della revisione del Dpr 380/2001) o con il permesso di costruire convenzionato, rientri nella componente regolamentativa del piano urbanistico generale, e che il piano generale individui le situazioni urbanistiche e/o gli ambiti di trasformazione e/o le tipologie di intervento eseguibili tramite intervento indiretto nell'ambito di accordi pubblico/privato di cui il piano regolamenti le procedure e fissi i limiti, oltre che gli obiettivi generali.

2. La perequazione urbanistica e il negoziato pubblico-privato

L'istituto della perequazione urbanistica e dei connessi dispositivi incentivanti è riconosciuto dalle leggi di numerose Regioni e la circolazione dei diritti edificatori dal Codice civile. La perequazione fissa le regole urbanistiche di equità, trasparenza e sostenibilità per lo svolgimento dei processi negoziali che conducono agli accordi pubblico-privati negli interventi complessi di rigenerazione urbana. A tal fine la perequazione incorpora dispositivi incentivanti supportati da sistemi di valutazione economico-finanziaria e multidimensionale per rendere il negoziato trasparente e funzionale al raggiungimento degli obiettivi del piano ed il suo esito fondato su basi oggettive.

3. La fiscalità immobiliare locale

Il sistema tributario vigente agisce sui costi di costruzione, sul maggior valore immobiliare prodotto, sulla proprietà immobiliare, sui trasferimenti di proprietà, sull'uso degli immobili privati e su quello degli spazi pubblici. È il risultato di disposizioni di legge stratificatesi nel corso dei decenni: alcuni tributi sono introdotti dai Comuni, altri dallo Stato, spesso hanno basi imponibili improprie. Occorre orientare la revisione del sistema tributario verso la semplificazione e verso la rigenerazione urbana. La riflessione al riguardo rimane frammentaria, di qui la necessità di proporre una revisione del sistema tributario a partire dall'aggiornamento della concezione ispiratrice di ogni misura fiscale.

4. Uno spazio vitale a beneficio dell'innovazione tecnologica e funzionale

Il cambiamento climatico, la questione energetica, la ricerca scientifica e tecnologica, l'evoluzione della società, pongono problematiche e offrono opportunità non sempre prevedibili al momento della definizione del piano generale. I processi evolutivi, rispetto al passato, possiedono discontinuità non prevedibili. Anziché affidare le novità alle varianti urbanistiche, merita riconoscere carattere ordinario alle iniziative che possiedono obiettivi ed elevati contenuti innovativi stabilendo le opportune procedure.

Tema 3. I divari territoriali (a cura di Francesco Domenico Moccia)

La questione dei divari territoriali è stata affrontata in relazione al tema generale della semplificazione della pianificazione urbanistica e territoriale. Perciò non ci si è limitati all'illustrazione storica e attuale delle politiche di coesione o di riequilibrio regionale, quanto piuttosto si è inteso andare direttamente al nocciolo del rapporto tra queste politiche e la pianificazione. In altri termini l'argomento è la relazione, da tanto tempo dibattuta, tra

programmazione economica e sociale, investimenti pubblici, da una parte, e pianificazione territoriale e urbanistica dall'altra. Si tratta di un disallineamento più volte constatato, che è risultato nei fatti un ostacolo all'attuazione delle politiche nei loro risvolti urbani e territoriali, mai preso seriamente in considerazione con riforma decisive vuoi sul lato dei processi di implementazione delle politiche vuoi nel sistema di pianificazione.

La soluzione preferita è: (i) o ignorare il problema, richiedendo la compatibilità urbanistica tra i requisiti per la valutazione dei progetti; (ii) o avviarsi in tortuosi percorsi di variante e/o pensare a meccanismi di deroga, con l'effetto di marginalizzare l'urbanistica.

1. *Natura e geografia dei divari*

Tenendo presente l'obiettivo enunciato in premessa, il *webinar* si è proposto di effettuare una ricognizione che considerasse i diversi aspetti che incidono su di esso. In primo luogo, occorre un aggiornamento sui divari, che coinvolge la loro attuale geografia, ovvero se persiste immutabile l'arretratezza del Mezzogiorno, e come a essa si aggiungano quelli delle aree interne, delle isole, delle montagne. Poi, c'è da riformulare in cosa consista il divario, in quali settori si accentua e quali effetti di carattere più generale determina.

2. *Politiche di coesione*

Le politiche di coesione o si sono poste l'obiettivo di ridurre i divari, ma, a ben vedere, si tratta di un insieme complesso e, forse, non coerente di politiche promananti da diversi livelli di governo, perfino provenienti dall'Ue, di cui si è sempre sentito l'esigenza di realizzare una messa in coerenza attraverso l'elaborazione di strategie nazionali e regionali. La ricostruzione del Cipe è la dimostrazione di un periodo di assenza e dell'esigenza che oggi è sentita dell'elaborazione di una politica urbana. Ci si chiede anche come questa esigenza si stia e voglia elaborare, confidando su interpretazioni del sistema urbano italiano aggiornate e su elaborazioni strategiche o solamente come coordinamento e coerenza interministeriale.

3. *Accessibilità e sviluppo*

Nella stagione di importanti investimenti infrastrutturali, il potenziamento dell'accessibilità potrebbe essere un fattore importante di riduzione dei divari, specialmente se coniugato con l'organizzazione del territorio. Raccordare infrastruttura e sviluppo ha costituito un asse delle strategie di riequilibrio regionale, adesso valutabile su successi e insuccessi e affinabile per ottenere i migliori risultati proprio nell'integrazione con la pianificazione.

4. *Prove d'integrazione*

Sforzi per l'integrazione della programma-

zione con la pianificazione sono stati fatti e certamente quelli più significativi sono quelli che non si sono limitati a curare i rapporti tra elementi estranei e confliggenti ma hanno cercato di fare delle politiche di sviluppo una componente essenziale ed interna alla pianificazione urbanistica e territoriale, anche appoggiandosi all'impostazione strategica. Questi elementi vanno colti nelle iniziative regionali come nelle elaborazioni dei piani.

I temi che il Convegno propone alla riflessione del Congresso

Il Convegno dell'Aquila, ma soprattutto i contributi emersi dai seminari preparatori, se da un lato hanno ribadito la fragilità e spesso la negatività dei tentativi di semplificazione attraverso percorsi deregolativi o delegislativi, dall'altro hanno sottolineato come la complessità delle società contemporanea in costante mutazione e i processi di governo democratico si muovono spesso in direzione divergenti. La semplificazione ha in sé un'ambiguità, a seconda se sia intesa come superamento della complicazione o come riduzione della complessità. Il potere politico, di contro, utilizza spesso la possibilità di blocco delle decisioni come riduzione selettiva della complessità (Luhmann 1975) o meglio come rifiuto della responsabilità. Al contrario, il paradigma politico culturale dell'Inu (alla base del percorso congressuale) pone la semplificazione o la riduzione delle norme come presupposto ai fenomeni di ridondanza o di liberalizzazione. Le politiche pubbliche, a seconda se di impianto neo-contrattuale (regole prima) o di impianto neo-utilitarista (mezzi coerenti ai fini), prediligono rispettivamente una semplificazione di impianto normativo (neo-contrattualismo) o una semplificazione attraverso la diffusione di prassi innovative (neo-utilitarismo). L'aver premesso questo quadro di riferimento ha consentito di riguardare alla semplificazione come esito di una nuova collocazione della attività di pianificazione quale prassi di uno sperimentalismo democratico (Sabel e Prandini 2013) orientato al contempo a un rafforzamento della stessa democrazia decisionale e dall'altro alla intercettazione dei nuovi diritti di cittadinanza derivanti dal recepimento della transizione ecologica. La necessità di riflettere sui nuovi principi fondamentali da assumere a base di un nuovo programma politico culturale dell'Istituto che è alla base del percorso congressuale pone con forza almeno tre tipi di riflessioni relative a: (i) la mutazione della sfera pubblica; (ii) la nuova domanda di piano; (iii) i nuovi rapporti tra conoscenza e piano.

Conclusioni

La crisi del paradigma della stabilità nel suo ruolo di antidoto alle crisi cicliche del capitalismo alimenta sia la formazione di una nuova domanda sociale (nuovi diritti di cittadinanza), sia una reinterpretazione della mutazione della sfera pubblica. Politiche pubbliche e piani dovranno tener conto di questa situazione di instabilità e al contempo della nuova domanda sociale. La pianificazione in particolare ha tentato, finora, di tradurre queste mutazioni in prassi di diversa natura: da quelle opportunistiche della deregolazione a quelle adattative della settorializzazione e specializzazione (la ridondanza dei piani) a quelle, infine, di natura più specificatamente disciplinare.

In questo campo, l'attenzione è da tempo incardinata solo ed esclusivamente sulla "forma del piano", fortemente condizionata dalla sua definizione giuridica essenzialmente garantista degli aspetti patrimoniali, trascurando con ciò una tradizione cognitivo-progettuale pur presente in termini minoritari nel dibattito. Entrambe le posizioni si trovano oggi ad affrontare la dimensione transcalare e relazionale della transizione ecologica. Se si parte dal come la nuova domanda di piano sia relativa soprattutto a una incapacità delle istituzioni di dare risposta a pretese di minoranze qualificate, ancora non prevalenti in forma di diritti, appare evidente come la sperimentazione di nuove prassi di pianificazione possa costituire un perimetro democratico entro il quale riconfigurare non solo i rapporti tra impianti conoscitivi condivisi e progettuali delle società locali, ma anche contribuire alla definizione di nuove forme di piano, adattative alle nuove dimensioni ambientali e paesaggistiche. Occorre, quindi, un processo di semplificazione che attraverso la pianificazione (basata essenzialmente su una dialettica tra conoscenza e progetto) in cui processi valutativi, di coerenza e di compatibilità, siano garantiti da un perimetro di riferimento democratico e il progetto dello spazio pubblico sia l'esito di una mediazione tra diritti patrimoniali e nuovi diritti di cittadinanza.

In questa prospettiva, una rinnovata attenzione ai contesti, ai quadri conoscitivi, ai nuovi diritti di cittadinanza e al progetto, sembrano campi di interesse sui quali l'Inu potrà indirizzare il suo programma politico culturale. ■

Riferimenti

Luhmann N. (1975), *Potere e complessità sociale*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart.

Sabel C.F., Prandini R. (a cura di) (2013), *Esperimenti di nuova democrazia. Tra globalizzazione e localizzazione*, Armando Editore, Roma.

GLI EVENTI PREPARATORI

PROGRAMMA

Saluti iniziali

Michelangelo Russo, *Direttore
Dipartimento Architettura,
Università Federico II*
Antonio Acerno, *Corso di laurea PTUPA*

Cosa vuol dire legislazione concorrente?

Francesco Domenico Moccia,
Carlo Alberto Barbieri

Nodi di equilibrio

La forma della pianificazione comunale
Carlo Alberto Barbieri, Patrizia Gabellini

Le dotazioni urbanistiche tra LEP e specificità regionali

Marichela Sepe, Carolina Giaimo,
Laura Ricci

I livelli di pianificazioni in un sistema nazionale

Valeria Lingua

Il rapporto tra le pianificazioni di settore e territoriale

Carlo Gasparrini

Il confronto nella Commissione Giovannini

Stefano Stanghellini

Il parere delle Regioni Enti associati Inu

Giovanni Paludi, *Dirigente del Settore
Pianificazione regionale per il governo
del territorio, Regione Piemonte*
Chantal Treves, *Dirigente Pianificazione
territoriale Regione Autonoma
Valle D'Aosta*

Mariangela Cama, *Dipartimento di
Urbanistica della Regione Calabria*
Paolo Ferrecchi, *Direttore generale Cura
del territorio e dell'ambiente, Regione
Emilia Romagna*

Maria Cristina Borocci, *Dirigente Settore
Urbanistica, paesaggio ed edilizia
residenziale pubblica Regione Marche*

L'intervento statale sulle iniziative legislative e pianificatorie regionali

Bruno Discepolo, *Assessore
all'Urbanistica della Regione Campania*

L'apporto della Sezione Campania

Roberto Gerundo

Contributi per il Congresso

Michele Talia

STATO/REGIONI NEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Napoli, 7 novembre 2022

Rigenerazione urbana e Mezzogiorno. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Carlo Gerundo, Roberto Gerundo

Lo Stato italiano, da quando ha assunto la forma di governo repubblicana nel 1948, ha legiferato in materia di governo del territorio in maniera non compiuta, emendando la tuttora vigente Legge 1150/1942, ereditata dall'epoca fascista, prima con la Legge 765/1967 (cd Legge Ponte) e, dieci anni più tardi, con la Legge 10/1977 (cd Legge Bucalossi), entrambe oggetto di tangibili interventi della Corte costituzionale. In quello stesso anno, lo Stato, con l'emanazione del Dpr 616/1977, in attuazione della Legge 382/1975, ha delegato la competenza legislativa in materia urbanistica alle Regioni (art. 80), senza però perderla sull'emanazione di una legge urbanistica nazionale.

Già attraverso tale dispositivo si è superata la tradizionale nozione di urbanistica che identificava quest'ultima come mera modalità di uso del suolo in favore di una più ampia definizione di disciplina della salvaguardia e della trasformazione del territorio che non comprendeva, tuttavia, la tutela degli interessi pubblici in materia di tutela ambientale e paesaggistica, espressamente riservata allo Stato dall'art. 81 del medesimo Dpr 616/1977. Con due decreti legislativi di fine anni '90, Dlgs 80/1998 e Dlgs 112/1998, è stata ulteriormente estesa la nozione di urbanistica arrivando a comprendere "tutti gli aspetti dell'uso del territorio".

Come è noto, la modifica di inizio millennio del Titolo V della Costituzione ha emendato, l'art. 117 della Carta, individuando il governo del territorio fra le 19 materie di legislazione concorrente, per le quali è statuito che

spetta "alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". La Corte costituzionale, in seguito, con la storica Sentenza n. 362 del 19 dicembre 2003, ha chiarito inequivocabilmente come anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia fosse da ricondurre al governo del territorio.

Da quasi mezzo secolo, lo Stato è spettatore quasi silente di una prolifica, seppur non geograficamente omogenea, attività legislativa da parte di tutte le Regioni che ha condotto a leggi urbanistiche di prima, seconda e, in alcuni casi, terza e quarta generazione. In ognuna di queste leggi è ravvisabile il tentativo, da un lato, di superare le ben note criticità annidate nella normativa statale attraverso modelli di governo delle trasformazioni della città e del territorio propri del tempo in cui erano emanate, e, dall'altro, di declinare efficacemente processi, strumenti e procedure in considerazione delle specificità del contesto territoriale di riferimento. Nell'ultimo ventennio, la sempre più marcata esigenza delle città di dar vita a processi di rigenerazione per contrastare gli effetti della deindustrializzazione e stimolare l'economia attraendo nuovi investimenti (Evans 2005), unitamente al consolidarsi degli orientamenti comunitari circa la salvaguardia del suolo (Commissione Europea 2006, 2012), ha dato corpo al dibattito intorno alla necessità di una nuova legge di principi sul governo del territorio, che l'Inu aveva acceso nel corso del XXI Congresso

del 1995 e ha costantemente alimentato negli anni successivi.

A tali vibranti sollecitazioni, non sono seguite altrettanto incisive attività legislative da parte dello Stato, essendo queste ultime riconducibili a un solo Disegno di legge di iniziativa parlamentare (Ddl 3519/2005, bocciato in Senato dopo l'approvazione alla Camera), avente come primo firmatario l'on. Lupi, resosi promotore, dieci anni dopo, in veste di Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di una proposta di Ddl mai approvata nelle aule parlamentari.

Le Regioni, invece, si sono rese protagoniste di una vivace produzione normativa attraverso cui hanno introdotto nelle proprie leggi urbanistiche elementi decisamente evolutivi, che, incidendo sulla definizione e costruzione del piano, hanno contribuito ad innovare la gestione e il controllo (Landini 2007).

La rigenerazione urbana è indiscutibilmente il tema su cui un intervento legislativo statale che indirizzi la produzione normativa delle Regioni appare improrogabile, attesi gli inevitabili momenti di conflitto con la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, materia di esclusiva competenza statale.

Ciononostante, lo Stato ha agito negli ultimi anni in maniera timida, adoperando lo strumento dell'Intesa Stato-Regioni per inquadrare in maniera piuttosto blanda il perimetro di azione delle Regioni e lasciando a queste ultime l'onere di avventurarsi nella sperimentazione tecnico-normativa.

La più nota manifestazione di tale *modus operandi* è il "decennio lungo del Piano casa" (Gerundo 2020). Nel 2009, mentre il Paese aveva già una gamba nelle sabbie mobili della Grande recessione, il Governo, dopo aver delegato con Di 112/2008 al Cipe, l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, annunciò un programma di semplificazioni burocratiche che avrebbero consentito ai proprietari di immobili di realizzare incrementi volumetrici in deroga agli strumenti urbanistici. Il provvedimento fu oggetto di un tavolo tecnico-politico con le Regioni, per scongiurare perplessità e preoccupazioni di queste ultime per l'emanazione di un decreto legge in una materia di legislazione concorrente, quale il governo del territorio. L'Intesa, ratificata in sede di Conferenza unificata il 31 marzo 2009 diede vita a una stagione di leggi regionali, la cui efficacia è, per molte Regioni, ancora in piedi.

Al netto degli aspetti più apparentemente speculativi e sperequativi dell'iniziativa, vale la pena evidenziare come gli interventi oggetto dell'accordo in Conferenza unificata,

poi ulteriormente dettagliati dalle singole leggi regionali, per quanto da attuarsi in deroga agli strumenti urbanistici, se capillarmente messi in essere in tutto il Paese, avrebbero potuto ambire a guidare la transizione dalla cultura dell'espansione insediativa alla cultura della trasformazione del costruito (Campos Venuti 1987). Per quanto sia ritrovabile solo in alcune normative regionali sul Piano casa una specifica attenzione al tema della rigenerazione urbana, quasi tutti i testi di legge contemplavano delle disposizioni per la riqualificazione urbana, urbanistica o, in ogni caso, del patrimonio edilizio esistente.

Il tentativo delle Regioni di plasmare dal punto di vista tecnico-normativo la ancora informe materia del 'costruire sul costruito' senza un solido *background* di principi allestito dallo Stato, ha esposto alcune norme regionali al giudizio di legittimità costituzionale, proprio per presunta violazione dell'art. 117 della Costituzione (Calabria, Campania, Puglia, Sardegna). Inoltre, il contrasto, per quanto non esplicito nel testo di legge, con alcune disposizioni inderogabili, Di 1444/1968 su tutte, ha prodotto, in alcuni contesti quali la Campania, un relevantissimo numero di giudizi innanzi ai tribunali penali e amministrativi.

La vicenda del Piano casa è solo un esempio di come la mancata risoluzione delle relazioni istituzionali nel campo della legislazione concorrente esponga il nostro Paese ad un generale rallentamento dei processi di governo del territorio. Ciò, inoltre, tende ad aggravare l'inefficienza della spesa pubblica, proprio in un momento storico in cui le amministrazioni locali convivono con la necessità di allocare rapidamente ed efficacemente le ingenti risorse messe a disposizione secondo le priorità del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (La Greca *et al.* 2021). E proprio il PNRR identifica la rigenerazione urbana quale tema dirimente della ripresa, tanto da prevedere nella Missione 5, componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" e nell'investimento 4 "progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale", per i quali è previsto uno stanziamento pari a 3,3 miliardi di euro (cui si sommano 20 milioni derivanti da residui del 2019 e del 2020 del PINQUA), da assegnare a Regioni, Città metropolitane, Provincie e Comuni.

Ciononostante, il Disegno di legge S. 1131 sulla rigenerazione urbana – in discussione dal 2019 in Senato, arenatosi a seguito del

parere negativo della Ragioneria generale dello Stato – non ha concluso l'iter parlamentare nel corso della precedente legislatura. Uno dei cardini del Ddl S. 1131 era costituito dalle misure di incentivazione e semplificazione per favorire gli interventi di rigenerazione urbana. Paradossalmente, pur essendo nella condizione di dover promuovere una celere attuazione degli interventi di rigenerazione urbana finanziati dal PNRR, gli enti locali sono chiamati a gestire processi e attivare procedure in assenza di una legge quadro statale che definisca la rigenerazione urbana in termini di principi, modalità, iter tecnico-normativi e rapporti con la disciplina di uso del suolo contenuta negli strumenti di pianificazione urbanistica.

Anche per ciò che attiene alla rigenerazione urbana, lo Stato ha rinunciato a determinare un quadro di principi, limitandosi a promuovere, a maggio 2022, la ratifica dell'Intesa Stato-Regioni sull'aggiornamento dell'Agen- da per la semplificazione 2022-2026, al fine di allineare quest'ultima al PNRR, mediante dieci azioni in quattro ambiti strategici di intervento, tra cui il supporto alle amministrazioni regionali e locali per gestire e accelerare le 'procedure complesse' cruciali per la ripresa. Nel quarto gruppo di azioni, volto a superare gli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio, sono previsti nuovi interventi, anche di natura organizzativa e tecnologica, nei settori della tutela ambientale, della *green economy*, dell'edilizia e della rigenerazione urbana.

Vi è da dire che, nel frattempo, alcune Regioni, prevalentemente del centro-nord, si sono dotate, in maniera tempestiva, autonomamente, di dispositivi normativi per la semplificazione urbanistico-edilizia volti a rendere più flessibili le modalità di varianti agli strumenti urbanistici ovvero ad agevolare la deroga a questi ultimi in caso di interventi di rigenerazione (Lr Lombardia 18/2019, Lr Liguria 1/2020, Lr Lazio 1/2020, Lr Emilia-Romagna 14/2020, Lr Abruzzo 297/2020, Lr Veneto 19/2021, Lr Toscana 47/2021, Lr Umbria 16/2021, Lr Marche 14/2021, Lr Piemonte 7/2022).

Alcune Regioni del Mezzogiorno, similmente, hanno approvato nell'ultimo anno un testo normativo dedicato a semplificazioni normative e rigenerazione urbana. In alcuni casi, si è affermato, meritoriamente, il principio secondo cui dovesse essere lo strumento urbanistico a definire le parti di territorio da rigenerare e non l'iniziativa dei singoli proprietari. Sia la legge della Calabria (Lr 25/2022), sia quella della Campania (Lr

13/2022), infatti, identificano il Piano strutturale, quale strumento in cui, rispettivamente, definire gli ambiti spaziali da sottoporre a processi di rigenerazione, ovvero escludere le aree in cui promuovere la rigenerazione attraverso l'incentivazione urbanistica.

La Campania, inoltre, nel proprio testo normativo, ha sperimentato l'introduzione di un "Piano programmatico per il PNRR", strumento urbanistico per i Comuni destinatari di risorse finanziarie del PNRR, appunto, o di programmi strategici regionali anche comunitari, al fine di attuare "le azioni di rigenerazione che si rendono necessarie per un complesso di interventi indirizzati a obiettivi realizzabili nel breve periodo all'interno di quadri strategici di sviluppo sostenibile".

In altre Regioni, l'iniziativa legislativa si è dimostrata meno coraggiosa, in quanto, sostanzialmente orientata a mantenere in vita talune dinamiche dei rispettivi Piano casa (Lr Puglia 20/2022, Lr Sicilia 36/2020).

In entrambi i casi, comunque, non sono mancate criticità manifestatesi con censure da parte della Corte costituzionale, come avvenuto per la Lr Sardegna 1/2021, ovvero con corpose osservazioni da parte

di singoli Ministeri, come nel caso della Lr Campania 13/2022, diffusamente esaminata dal Ministero dei Trasporti e della Mobilità Sostenibili e, in misura ancora maggiore, dal Ministero della Cultura (De Martino 2022).

Questa fase di esplorazione normativa sul tema della rigenerazione urbana è stata avviata, da parte di quasi tutte le Regioni del Mezzogiorno, in un momento storico in cui ci si attendeva e si continua ad attendere, anche dal nuovo Governo, l'inaugurazione di una proficua stagione di riforme per concretizzare l'attuazione del PNRR, in cui la messa a punto di una legge di principi sul governo del territorio, fondata sulla salvaguardia del suolo e sulla rigenerazione urbana e territoriale, non possa che rappresentare un passaggio obbligato per garantire quell'unicità di azione della Pubblica amministrazione, che appare indispensabile a fronte della complessità delle sfide poste dagli stravolgimenti pandemici e geopolitici degli ultimi anni. ■

Riferimenti

Campos Venuti (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano.

Commissione Europea (2006), *Strategia tematica per la protezione del suolo*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Bruxelles, 22.9.2006, COM(2006)231 [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0231:FIN:it:PDF>].

Commissione Europea (2012), *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo. <https://doi.org/10.2779/81286>

De Martino D. (2022), "Urbanistica stop del Governo. Dovremo cambiare la legge", *Il Mattino*.

Evans G. (2005), "Measure for measure: Evaluating the evidence of culture's contribution to regeneration", *Urban studies*, vol. 42, p. 959-983.

Gerundo C., Gerundo R., (2020), "Il decennio lungo del Piano casa. L'edilizia in deroga fra bolla speculativa (2008) e Covid-19 (2020)", *Urbanistica Informazioni*, no. 289, p. 23-26.

Landini P. (2007), "Regione, regionalismo, regionalizzazione", *Enciclopedia Italiana - VII Appendice* [https://www.treccani.it/enciclopedia/regione-regionalismo-regionalizzazione_%28Enciclopedia-Italiana%29/].

La Greca P., Talia M., Tira M. (2021), "Le leggi regionali e la ricerca dei principi del diritto urbanistico", Gli speciali di NT+ Enti Locali & Edilizia, *Il Sole24Ore* [https://ntplusentilocaliedilizia.ilssole24ore.com/art/le-leggi-regionali-e-ricerca-principi-diritto-urbanistico-AETJk5B?refresh_ce=1].



Stato/Regioni nel governo del territorio

Seminario di approfondimento su piattaforma ZOOM con trasmissione in streaming

<https://us06web.zoom.us/j/87500612539?pwd=T05XaVMxVmNTWFhqTEFyWWYrRWNIcz09>

LUNEDÌ 7 NOVEMBRE ORE 16.00



ATTIVITÀ E CONTRIBUTI DELLE SEZIONI REGIONALI INU

Presidente

Roberto Mascarucci

Vice Presidente

Luana Di Lodovico

Segretario

Aldo Cilli

Tesoriere

Andrea Santarelli

Membri effettivi

Aldo Cilli
Luana Di Lodovico
Donato Di Ludovico
Franco Esposito
Roberto Mascarucci
Piero Properzi
Armando Rampini
Andrea Santarelli

Soci aderenti

Antonio Bocca
Valentina Ciuffreda
Quirino Crosta
Raffaele Di Marcello

Enti associati

Ordine Architetti L'Aquila (Edoardo Compagnone)
Comune di Pescara (Isabella Del Trecco, Guido D'Alleva)
DICEAA Università di L'Aquila (Donato Di Ludovico)

Revisori dei Conti

Raffaele Di Marcello
Pierluigi Properzi
Armando Rampini
DICEAA/Università di L'Aquila

2° rappresentante Cdn

Pierluigi Properzi

Incarichi esterni al direttivo

Sabrina Cataldi (Rapporti con gli enti locali)
Emilio Natarelli (Rapporto con la Regione Molise)
Raffaella Radoccia (Formazione e pratiche condivise)

Redazione regionale di Urbanistica Informazioni

Donato Di Ludovico (coord.)

SEZIONE ABRUZZO E MOLISE

a cura di Donato Di Ludovico

Tentativi incerti di legislazione e assenza di pianificazione in Abruzzo e Molise

Donato Di Ludovico, Roberto Mascarucci, Luciano De Bonis, Giovanni Ottaviano, Emilio Natarelli

Le attività della Sezione Abruzzo e Molise, nell'ultimo biennio sono state dedicate alla legislazione regionale e nazionale sul governo del territorio e a tematiche interagenti con queste. Sono stati organizzati eventi utili a sviluppare la posizione dell'Istituto e della Sezione regionale, come ad esempio il Convegno nazionale "Semplificazione e governo del territorio" (L'Aquila, 16 luglio 2022), ma è stato anche fornito un contributo fattivo ai tavoli di partenariato, in particolare in Abruzzo, relativi alla formazione della Programmazione regionale 2021-2027. I successivi paragrafi descrivono brevemente tali attività, affiancandole ad una breve descrizione degli elementi principali di novità della futura programmazione regionale.

La legislazione sul governo del territorio e la pianificazione in Abruzzo

In tema di legislazione sul governo del territorio regionale, la Regione Abruzzo ha aperto un importante processo partecipativo sulle linee guida approvate con Dgr 276/2021 per avviare "una necessaria quanto ampia riflessione sul governo del territorio finalizzata alla elaborazione di una nuova legge urbanistica".

L'inedita formula di sottoporre all'attenzione degli *stakeholder* le linee guida prima della stesura di un testo di legge, pur aprendo il processo formativo a una più ampia partecipazione, implica necessariamente una minore definizione dei contenuti rispetto a un testo di legge e limita l'interazione dialettica

e diretta tra i diversi attori. L'attuale versione delle linee guida è caratterizzata da una confusa commistione tra principi generali, priorità, finalità e obiettivi. Non si tratta solo di questioni nominalistiche e la loro collocazione nel testo di legge attiene ai rapporti di concorrenza con la legislazione statale (molti principi fondamentali sono definiti in accordi europei) e la definizione del campo di operatività della legge in oggetto. Al di là della natura declaratoria, comune a tutti i primi articoli delle leggi regionali in materia, sembra che per esigenze di operatività, la definizione puntuale di oggetti, soggetti e strumenti necessiti di maggiore attenzione e distinzione semantica.

In particolare vengono ricompresi tra gli obiettivi delle leggi sia specifiche finalità (sostenibilità, qualità, rigenerazione, contenimento del consumo di suolo), che prassi operative (perequazione, compensazione, misure premiali), producendo una pericolosa confusione nei soggetti attuatori che possono ritenere risolto il problema limitandosi alla enunciazione nei propri strumenti di alcune finalità senza una verifica della corrispondenza degli stessi a specifiche regole. Lo stesso principio della *governance* territoriale richiederebbe che il ruolo centrale dell'ente sovraordinato, quale principale soggetto interlocutore delle politiche di governo del territorio, venisse progressivamente sostituito da un sistema di livelli di governo con competenze definite e da una riduzione degli atteggiamenti autoritativi a favore di quelli concertativi negoziali, nonché dalla

scomposizione dei ruoli propositivi e gestionali nelle politiche pubbliche in un più ampio numero di attori pubblici e nella corresponsabilità dei soggetti privati.

In ordine al principio di flessibilità dovrebbe essere agevolata la possibilità, per i piani di ampiezza territoriale minore, di contenere esplicite e motivate proposte di modifica di quelli di ampiezza territoriale maggiore, scardinando il principio della gerarchia dei piani a favore di più efficace principio di sussidiarietà.

Dalle ultime e più recenti riflessioni disciplinari in materia di governo del territorio, dalla constatazione del rinvio sistematico della innovazione legislativa in campo nazionale, nonché dall'esame critico delle sperimentazioni legislative effettuate dalle altre Regioni, emergono importanti criticità dell'azione legislativa in materia, in particolare connesse alla difficile relazione tra la determinazione dei principi fondamentali e la conseguente articolazione degli apparati normativi.

A questa incertezza tipica delle fasi di transizione tra una economia industriale e una economica digitale, da un capitalismo fordista a uno della conoscenza e della sorveglianza, corrisponde una 'mutazione' della sfera pubblica in tutte le sue componenti istituzioni, diritti e modello di sviluppo.

Affrontare in queste condizioni di contesto una riforma della legislazione regionale di governo del territorio comporterebbe alcune necessarie considerazioni relativamente a:

- gli elementi di stabilità di lungo periodo da assumere come struttura portante dell'impianto legislativo, in sostituzione di principi fondamentali ancora non definiti dallo Stato;
- le nuove modalità di relazione tra i soggetti istituzionali sperimentate positivamente negli ultimi anni;
- le nuove prassi di formazione dei piani, effetto dei differenti rapporti tra i soggetti e fondate su valutazioni riferite a impianti conoscitivi 'terzi' rispetto ai decisori;
- la nuova considerazione del piano come sedimentazione di forme di razionalità argomentabili discutibili e valutabili in contesti territoriali coerenti alle società locali;
- il nuovo ruolo della pianificazione come possibile strumento di mediazione tra diritti patrimoniali e diritti fondamentali di cittadinanza.

In termini generali le linee guida rispondono solo in parte a questi intenti e si rappresentano piuttosto come un tentativo di sistematizzazione delle prassi esistenti che come un progetto compiuto di riforma.

Negli ultimi anni la Regione Abruzzo ha an-

che proposto progetti di legge su temi interagenti con la materia del governo del territorio. Ad esempio il Pdl 157/2020 "Disposizioni per favorire il recupero, la riconversione e la riqualificazione delle aree produttive", i cui contenuti esulano da una visione d'insieme e scavalcano le competenze della Provincia. Oppure il Pdl 252/2022 "Disposizioni per la riduzione del consumo del suolo e di riqualificazione del patrimonio edilizio. Modifiche alle leggi regionali 12 aprile 1983, n. 18 e 15 ottobre 2012, n. 49 e ulteriori disposizioni" che affronta l'argomento del contenimento del consumo di suolo da un punto di vista settoriale e non integrato con le più generali tematiche urbanistiche.

Infine, è necessario sottolineare come la pianificazione regionale e di area vasta sia in una fase di stagnazione perdurante. Le Province dell'Aquila e di Chieti, nonostante la confusione legislativa, hanno dato comunque avvio all'aggiornamento del proprio Piano territoriale di coordinamento, attualmente nella fase di sviluppo preliminare. Inoltre, è ancor più importante sottolineare il trend discendente del tasso di rinnovo della pianificazione comunale che dal 7,9% nel periodo 2015-2018 è passato al 3,8% nel periodo 2018-2021.

La programmazione in Abruzzo

In ordine alla programmazione, negli ultimi anni la Regione Abruzzo ha prodotto tre documenti espressione delle strategie di sviluppo territoriale, e cioè "L'Abruzzo e il PNRR. Il contributo della Regione al rilancio del Paese", "React-Eu. La proposta della Regione Abruzzo" e "Abruzzo Prossimo - Linee di indirizzo strategico per lo sviluppo sostenibile e l'integrazione dei fondi 2021-30".

Il primo documento è stato consegnato il 15.10.2020 al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri agli Affari europei e agli Affari regionali e riporta 74 schede progettuali a valere sul PNRR. Gli interventi maggiori interessano lo sviluppo digitale (402.000.000 euro), le opere di mitigazione del rischio da frana, alluvione ed erosione costiera (1.193.000.000 euro), il potenziamento e rafforzamento delle infrastrutture viarie (2.259.910.000 euro), la messa in sicurezza ed efficientamento energetico degli edifici Erp (790.000.000). In ordine al PNRR, la Regione Abruzzo è anche interessata dal Piano nazionale complementare per le aree sisma 2009 e 2016, per il cui fondo attualmente sono state approvate le ordinanze attuative ed emanati i bandi. Il fondo stanzia 1 miliardo e 780 milioni di euro (Abruzzo, Lazio, Umbria e Marche) per un programma

di interventi nei territori colpiti dai terremoti del 2016 in Italia centrale e del 2009 in Abruzzo, complementari alla ricostruzione privata e pubblica post sisma. Il pacchetto Sisma è suddiviso in due macro-misure, una dotata di 1 miliardo e 80 milioni destinata a soggetti pubblici e finalizzata a migliorare la sicurezza, la sostenibilità e la connessione digitale dei territori; l'altra, dotata di 700 milioni di euro, per gli incentivi alle imprese sui nuovi investimenti.

Il Documento di economia e finanza regionale (Defr) 2023-2025, approvato con Dgr 346/2022, si basa sugli obiettivi strategici estrapolati dal programma di governo regionale. Tali obiettivi sono declinati in molteplici aree di intervento, raggruppate a loro volta nei dodici temi materiali della matrice di materialità e collegati agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda Onu 2030. I temi, che derivano dall'analisi di materialità, riguardano in estrema sintesi: 1) l'economia circolare, il cambiamento climatico e la qualità dell'acqua e dell'aria; 2) l'innovazione e la digitalizzazione; 3) le imprese fertili; 4) la mobilità sostenibile; 5) la privacy, la semplificazione delle procedure e la qualità dei servizi; 6) la sicurezza delle persone; 7) il valore dei dipendenti e il rinnovo generazionale; 8) l'inclusione sociale; 9) la salute dei cittadini; 10) il lavoro e la crescita; 11) il partenariato e la *governance* dei fondi; 12) il rafforzamento delle istituzioni.

In tema di Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, il 19 dicembre 2018 è stato siglato un Accordo tra il Ministero dell'Ambiente e la Regione Abruzzo precedentemente approvato con Dgr 975/2018, che prevede la collaborazione per attività di supporto alla realizzazione degli adempimenti previsti dall'art. 34 del Dlgs 152/2006 e s.m.i. in relazione all'attuazione delle strategie regionali per lo sviluppo sostenibile. Il progetto per la Srsvs, punta a produrre una serie di strumenti utili alle Pa per integrare i principi della sostenibilità all'interno delle proprie politiche, con particolare attenzione alla sostenibilità della crescita/ricostruzione insediativa nelle aree dei crateri sismici, alla connettività ecosistemica (rete ecologica), all'incremento dell'efficienza degli strumenti di controllo dei processi di trasformazione del territorio. Il Piano di strategia regionale per lo sviluppo sostenibile è stato approvato con Dgr 665/2021.

Con Dgr 204/2022 sono stati adottati (approvazione preliminare) i Programmi regionali Fesr e Fse+ "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" 2021-2027 della Regione Abruzzo in attuazione del Reg.(UE)

1060/2021. Per quanto riguarda il Por Fesr 2021-2027, gli obiettivi delle azioni programmate sono il benessere delle persone, il progresso sociale e la sostenibilità ambientale, con un riferimento a quattro capisaldi culturali della visione dell'Abruzzo al 2030, che sono: 1) Radici, 2) Identità, 3) Comunità e 4) Sicurezza. Questi quattro pilastri della visione programmatica dell'Abruzzo prossimo ispirano la programmazione degli obiettivi di policy e degli obiettivi specifici ad essi collegati nella costruzione del quadro delle azioni che il Por attuerà. Il Por Fse+ 2021-2027 sostiene interventi rivolti al conseguimento dei traguardi fissati per una società giusta e inclusiva (*social pillar* europeo) nel più ampio contesto di adesione all'Agenda Onu 2030. Una particolare attenzione è dedicata ai contesti territoriali e sociali più fragili per favorire la piena valorizzazione delle energie regionali, coinvolgendo tutte le componenti della società regionale e promuovendo la partecipazione responsabile del sistema produttivo regionale con investimenti indirizzati a percorsi di sviluppo sostenibili e in grado di fornire occasioni di lavoro di qualità.

La legislazione sul governo del territorio e la pianificazione in Molise

Nella Regione Molise non c'è una legge urbanistica vera e propria, per cui il riferimento legislativo in materia è la Legge fondamentale nazionale n. 1150/42. Nonostante alcuni tentativi fatti in passato di redigerne una, coinvolgendo qualche decennio fa anche l'Inu, non si è mai pervenuti alla formazione di una normativa di legge calzante con la realtà molisana. Tuttavia, all'art. 1 della Lr 24/89 ("Disciplina dei piani territoriali paesistico ambientali"), si dichiara che "[...] la Regione procede alla formazione del Piano territoriale paesistico-ambientale regionale, il quale rappresenta la carta fondamentale della trasformabilità antropica del territorio" (co. 2) e che "il processo di pianificazione del territorio regionale è volto all'equilibrata integrazione della tutela e valorizzazione delle risorse naturali e delle qualità ambientali, culturali e paesistiche del territorio con le trasformazioni di uso produttivo e insediativo connesse agli indirizzi di sviluppo economico e sociale della Regione" (co. 1). Se ne può desumere che il Ptpar (Piano territoriale paesistico ambientale regionale) e il processo che ne deriva siano stati considerati dal legislatore come adeguati al raggiungimento degli obiettivi regionali in materia di politiche urbanistiche, sebbene vada tenuto presente che sia la citata legge regionale sia il (tuttora) vigente

Ptpar facevano riferimento alla oramai abrogata L 431/85 e non al vigente Codice dei beni culturali e ambientali (Dlgs 42/2004). In tema di rigenerazione urbana, in Molise non vi è una legge specifica, ma solo riferimenti normativi episodici che parlano di "riqualificazione degli spazi pubblici attraverso interventi di arredo urbano o di recupero e restauro di quello presente" (Lr 31/2008), o che dichiarano che "La Regione persegue il coordinamento delle politiche abitative con gli indirizzi della programmazione territoriale, sostenendo l'incremento della disponibilità di alloggi di edilizia residenziale sociale anche attraverso la riqualificazione urbana, la rigenerazione sostenibile del patrimonio edilizio esistente e contrastando il consumo di suolo derivante dalla dispersione degli insediamenti nel territorio rurale" (Lr 21/2014). La Lr 30/2009 prevede che, in alcuni casi, si possa conseguire "una volumetria aggiuntiva pari al 20 per cento di quella complessiva [...] agli interventi che promuovono rigenerazione urbana e agli interventi di cui all'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179". In tema di legislazione sul consumo di suolo (oltre al riferimento citato della Lr 21/2014) non vi è disciplina legislativa specifica. Considerando che il territorio molisano è caratterizzato da un elevato numero di insediamenti storici relativamente compatti – la maggior parte dei quali interessati da fenomeni di contrazione demografica – e che solo quattro realtà urbane (Campobasso, Termoli, Isernia, Venafrò) hanno più di 10.000 abitanti, si può supporre che non appaia questione prioritaria, per il legislatore regionale, la produzione di normativa specifica in materia di consumo di suolo. È utile rilevare come l'applicazione della Lr 30/2009 in materia edilizia abbia investito ambiti urbanistici rilevanti, stabilendo poteri derogatori alle "previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici", coinvolgendo gran parte delle Zto di piano. In ordine alla pianificazione, si sottolinea la staticità di quella di livello regionale e di area vasta, ma soprattutto, è indispensabile sottolineare il trend discendente del tasso di rinnovo della pianificazione comunale che dal 3,7% nel periodo 2015-2018 è passato allo 0% nel periodo 2018-2021. Le motivazioni di questo 'azzeramento' si possono far risalire all'approccio assunto dalle istituzioni e descritto all'inizio di questo paragrafo.

La programmazione in Molise

In relazione ai progetti finanziati a valere sulle risorse PNRR, allo stato attuale non è disponibile per la Regione Molise un quadro

completo, salvo che nello specifico campo degli "stati di emergenza" (missione 2, componente 4, investimento 2.1b, rischio di alluvione e idrogeologico). Si ha tuttavia notizia di altre azioni finanziate con fondi PNRR nella missione 1, componente 1 (digitalizzazione della Pa) e componente 3 (borghi), missione 4, componente 1 (asili nido, scuole), missione 5, componente 2 (disabilità, sport).

In Molise, la Srsvs - Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, è intesa come cornice di riferimento per orientare le politiche regionali e locali alla sostenibilità e assicurare il coordinamento delle pianificazioni e programmazioni generali e di settore, con particolare riferimento alla programmazione dei fondi di Coesione europea per il periodo 2021-2027 e del Fondo per lo sviluppo e coesione (Fsc). La Srsvs viene inoltre considerata come quadro di riferimento per le procedure di Valutazione ambientale strategica (Vas), definendone il sistema degli obiettivi di sostenibilità ambientale e l'individuazione degli indicatori di contributo e di monitoraggio ambientale. All'interno della Strategia regionale sono stati presi in considerazione aspetti relativi a lavoro, istruzione, ambiente, infrastrutture, agricoltura, cambiamento climatico. In materia di politiche territoriali il Defr del Molise per il triennio 2022-24 riflette le scelte operate dalla Regione sia con i progetti PNRR sia con il Documento strategico per le politiche di sviluppo e coesione 2021-2027, con particolare riferimento, per quanto riguarda quest'ultimo, alle seguenti 'sfide': servizi sanitari e di assistenza, transizione energetica, clima e rischi, risorse idriche, biodiversità, mobilità, mobilità urbana sostenibile e mobilità locale, transizione digitale, patrimonio naturale e culturale e spazi produttivi.

Le strategie di sviluppo territoriale adottate dalla Regione nell'ambito del Por tendono a rispondere alle peculiarità e ai fabbisogni che il territorio manifesta perseguendo un approccio *place-based*. Gli obiettivi che la Regione si è prefissata sono quelli d'individuare all'interno delle aree urbane elementi di attrattività e per le aree interne favorire le opportunità esogene con la valorizzazione delle risorse naturali e delle vocazioni locali. Nella revisione 5.0 del Por, a fini di contrasto della crisi di sanità pubblica da Covid, si riallocano i fondi disponibili a favore degli assi prioritari a ricerca e competitività e si introduce una nuova priorità d'investimento relativa ai servizi sociali e alle cure sanitarie d'interesse generale. Il POC Molise 2019 concorre al perseguimento delle medesime finalità strategiche del Por Fesr Molise 2014-2020. ■

a cura di Michele Stramandinoli

Presidente

Michele Stramandinoli

Vice Presidente

Marco Molon

Segretario

Pierguido Morello

Tesoriere

Stefan Perathoner

Membri effettivi e Soci aderenti

Giorgio Marchi
Andrea Torricelli
Frank Weber

**Redazione provinciale di
Urbanistica Informazioni**

Pierguido Morello (coord.)

La nuova legge provinciale territorio e paesaggio: ridurre il consumo di suolo e tutelare il paesaggio garantendo uno sviluppo sostenibile

Pierguido Morello

Perché una nuova legge?

La nuova Legge provinciale "Territorio e paesaggio" sostituisce due leggi, le cui fondamenta risalgono ai primi anni Settanta e che non rispecchiavano più le necessità della società:

- la Lp 13/1997, che aveva ricomposto in un testo unico le precedenti leggi in materia urbanistica (a partire dal Testo unico sull'ordinamento urbanistico approvato con DPGP 20/1970);

- la Lp 16/1970, sulla tutela del paesaggio.

Nei 50 anni dalla stesura di queste leggi la Provincia di Bolzano, la sua società e la sua economia si sono evoluti in modo molto intenso, utilizzando in modo rilevante le risorse territoriali. Le principali trasformazioni dal 1970 ad oggi sono così riassumibili:

- la popolazione è cresciuta del 29% e le famiglie sono raddoppiate, per dinamiche naturali e, di recente, sempre più per dinamiche migratorie (tra 1995 e 2020 gli stranieri sono passati da 8.000 a 52.000);

- gli occupati sono cresciuti da 154 mila nel 1971 a 248 mila nel 2011, in particolare nell'agricoltura sono scesi dal 20,3% al 9,5%, nell'industria dal 30,6% al 21,5% e nei servizi sono saliti dal 49,2% al 69,0%;

- le aziende agricole e la relativa superficie totale sono rimaste stabili fino al 2000 per calare in modo significativo nel primo decennio del nuovo secolo: quasi 3 mila aziende e 66 mila ettari di superficie agricola totale in meno, soprattutto per abbandono dell'attività, un fenomeno fin qui sconosciuto in Provincia di Bolzano;

- il sistema economico è cresciuto: le unità locali da 20 a 55 mila e gli addetti da 92 a 232 mila, soprattutto nel commercio, turismo e servizi;

- per quanto riguarda il turismo, dai primi anni '70 (media 1972-74) ad oggi (media 1917-19) gli esercizi ricettivi sono diminuiti (-15,5%), è aumentata la loro qualità e i posti letto (+33,5%) e quindi la dimensione delle strutture ricettive, sono quadruplicati gli arrivi e raddoppiate le presenze e quindi la permanenza media si è ridotta e l'utilizzo dei posti letto è raddoppiato;

- dal 1971 al 2011 le abitazioni occupate sono cresciute dell'85% e quelle non abitualmente occupate sono più che triplicate (+234,2%), anche se merita evidenziare che in Provincia di Bolzano la quota di abitazioni non occupate da residenti (12,4%) risulta nettamente più bassa di quella che si registra nelle altre Province alpine (tra il 40 e il 50%);

- le abitazioni in affitto sono rimaste uguali, ma la quota sugli alloggi occupati si è quasi dimezzata (dal 45,5% al 24,6%);

- dal 1971 al 2020 si sono ultimati mediamente ogni anno 3,6 milioni di mc e quasi 3 mila abitazioni e anche negli anni recenti, nonostante la crisi si è costruito;

- dal 1988 al 2020 ogni 100 alloggi concessi 35 si localizzano nelle zone d'espansione, 26 nelle zone di completamento, 10 nei centri storici e 26 nel verde agricolo;

- secondo i dati dell'Agenzia del territorio nel 2020 i valori medi di mercato delle abitazioni in stato ottimo nella zona centrale e semi-centrale superano i 4 mila euro al mq nelle

aree urbane e nei Comuni turistici delle Valli ladine e dell'Alta Val Pusteria; anche i valori medi più elevati delle locazioni (sopra i 10 euro al mq) si registrano nelle aree urbane e nei Comuni turistici in stretta relazione con i costi elevati dei terreni edificabili.

Tutto questo ha avuto effetti molto rilevanti sul sistema territoriale che la pianificazione urbanistica ha solo parzialmente potuto regolare e limitare. Solo una piccola parte del territorio provinciale è adatta agli insediamenti: due terzi della popolazione abita nell'8,4% del territorio sotto gli 800 m, un terzo tra 800 e 1.600 m (32,2% del territorio) e il 59,5% del territorio sopra i 1.600 m risulta disabitato.

A metà degli anni '70 tutti i Comuni avevano un piano urbanistico in vigore perché dal 1973 tutti i Comuni erano obbligati per legge a dotarsene; alla fine degli anni '80 tutti lo avevano rielaborato. Si erano quindi create le condizioni perché la pianificazione urbanistica svolgesse un ruolo importante nel governo del territorio e nello sviluppo degli insediamenti, nell'assestare e spesso anticipare e guidare i processi di sviluppo socioeconomico e nel rispondere alla domanda abitativa, con aree edificabili.

Non si è però stati capaci di limitare il consumo di suolo. Il sistema insediativo nel territorio provinciale si è modificato in stretta relazione di causa ed effetto rispetto all'evoluzione delle caratteristiche strutturali della popolazione e dell'economia e allo sviluppo della pianificazione urbanistica.

Dal 1968 al 1989 le aree urbanizzate (secondo i piani urbanistici comunali) sono raddoppiate (da 3.484 a 7.268 ettari). Dal 2002 al 2017 la superficie insediata (dati Ufficio provinciale di statistica) è passata da 19.698 a 22.435 ettari, con una crescita di 2.737 ettari (+13,9%). Il consumo di suolo si è ridotto nel tempo: 1.398 ettari dal 2002 al 2007, 895 dal 2007 al 2012 e 444 ettari dal 2012 al 2017. Questa crescita della superficie insediata risulta sostanzialmente confermata dai dati dei Rapporti Ispra.

Gli obiettivi della legge Territorio e paesaggio

Lo sviluppo sociale ed economico dell'Alto Adige ha generato un'enorme attività edilizia. Se uno sviluppo simile proseguisse in modo illimitato, alle generazioni future non resterebbe più lo spazio necessario per poter crescere. In forza di ciò la nuova legge individua cinque obiettivi primari:

1. salvaguardia di uno sviluppo sostenibile;
2. tutela del paesaggio nonché riduzione del

la dispersione edilizia e del consumo di suolo;

3. una pianificazione più vincolante;

4. procedure più trasparenti, snelle, semplici e vicine ai cittadini;

5. abitazioni a prezzo calmierato e misure contro la svendita del territorio.

Tutela del paesaggio

La legge supera il concetto che il paesaggio sia tutelabile solo nei casi in cui sia in qualche modo particolarmente bello, spettacolare, unico e introduce un nuovo concetto di paesaggio sulle basi della direttiva europea secondo cui 'tutto è paesaggio' e tutto il paesaggio per questo motivo va tutelato. Per paesaggio si intende il territorio espressione di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. La Provincia riconosce nel paesaggio un bene vulnerabile assoggettato ad un intervento pubblico regolatorio di tutela e valorizzazione. Sono tutelati per legge:

- i beni paesaggistici di notevole interesse (es. monumenti naturali, parchi naturali, biotopi, insiemi, giardini e parchi);
 - le aree tutelate per legge (es. fiumi e torrenti, ghiacciai, territori coperti da foreste e boschi, zone umide);
 - il suolo naturale per esigenze paesaggistiche, per la salvaguardia della salute, per l'equilibrio ambientale, per la tutela degli ecosistemi naturali nonché la produzione agricola.
- Lo strumento centrale della tutela del paesaggio è la pianificazione paesaggistica che avviene attraverso le Linee guida per il paesaggio, che definiscono obiettivi di sviluppo e misure vincolanti per il loro raggiungimento in materia di protezione, cura e valorizzazione della natura e del paesaggio e il Piano paesaggistico, che analizza il grado di vulnerabilità del paesaggio e individua aree e oggetti assoggettate a tutela paesaggistica, gli interventi di valorizzazione e riqualificazione.

Per iniziativa della Provincia, tutti i Comuni hanno un Piano paesaggistico alla stessa scala del Piano urbanistico comunale.

Da novembre del 2018 a giugno del 2020 tutti i Piani urbanistici (Puc) di iniziativa comunale elaborati secondo la legge urbanistica provinciale (Lp 13/1997 non più in vigore) e i Piani paesaggistici comunali (Pp) di iniziativa provinciale secondo la Legge di tutela del paesaggio (Lp 16/1970 non più in vigore) sono stati sottoposti ad "Armonizzazione grafica del piano paesaggistico e del piano urbanistico comunale con relative norme di attuazione ai sensi dell'art. 133 comma 3 della Legge provinciale n. 13 dell'11 agosto

1997". Tali operazioni di armonizzazione grafica, a cura della Ripartizione provinciale Natura, paesaggio e sviluppo del territorio, non costituiscono una modifica sostanziale delle intenzioni pianificatorie del Comune. Sono state anche adeguate e armonizzate le norme dei due piani. L'esito è che tutti i 116 Comuni della Provincia oggi hanno per il loro territorio un unico piano consultabile nel sistema informativo che riunisce il Puc e il Pp (secondo il principio: un territorio un piano).

Riduzione della dispersione edilizia e del consumo di suolo

Per evitare uno sviluppo a 'macchia di leopardo' e favorire aree abitate più compatte con un ridotto consumo di suolo e quindi minori costi per la comunità, la Legge Territorio e paesaggio introduce un nuovo elemento chiave per il futuro del nostro territorio: l'individuazione dell'area insediabile.

I Comuni attraverso il Programma di sviluppo comunale territorio e paesaggio delimitano, con il coinvolgimento di cittadini, associazioni e gruppi di interessi, l'area in cui lo sviluppo viene agevolato. All'interno e all'esterno dell'area insediabile vigono regole completamente diverse tra loro:

- all'interno dell'area insediabile prevale l'utilizzo, all'esterno la tutela;
- all'interno si agisce in modo flessibile, all'esterno in modo più rigido;
- all'interno decide il Comune, all'esterno resta competente la Provincia.

All'interno dell'area insediabile dominano utilizzo e sviluppo del terreno e sono i Comuni ad amministrarlo in modo ampiamente autonomo. Viene favorita la densificazione delle aree, superfici già attrezzate sono utilizzate in modo più efficiente e nuove zone edificabili in linea di principio sono individuabili solo all'interno dell'area insediabile. Per ridurre ulteriormente il consumo di suolo, nuove zone edificabili devono essere contigue a zone edificabili già esistenti, viene data la preferenza all'esistente rispetto al nuovo, edifici non utilizzati o sottoutilizzati devono essere sfruttati in modo più efficiente, nuove zone edificabili possono essere individuate solo se la necessità non può essere soddisfatta in zone già esistenti. All'esterno delle aree insediabili delimitate dai Comuni un nuovo consumo di suolo sarà possibile solo in caso non esistano alternative ecologicamente ed economicamente ragionevoli. La tutela, perciò, è prioritaria e costruire è consentito solo in pochi casi eccezionali ben definiti. Fondamentalmente al di fuori delle aree insediabili possono essere

costruiti solo edifici agricoli e per un eventuale ampliamento di edifici già esistenti vigono normative rigide. In Comuni turisticamente sviluppati, sempre all'esterno delle aree insediabili, possono essere ampliati soltanto gli esercizi alberghieri già esistenti.

Procedure più semplici, trasparenti e vicine ai cittadini

A fianco della concessione edilizia vengono introdotte per la prima volta in Provincia di Bolzano la Scia e la Cila e definiti gli interventi liberi. In tutti i Comuni viene introdotto un *front office* per le pratiche edilizie e paesaggistiche che diventa l'unico punto di riferimento per il cittadino. Grazie ad un regolamento unificato a livello provinciale, non vi saranno più norme differenti da Comune a Comune, ad esempio per il calcolo della cubatura e delle distanze da rispettare.

Abitazioni a prezzo calmierato e misure contro la svendita del territorio

La Legge provinciale Territorio e paesaggio introduce come nuovo strumento la calmierazione dei prezzi come primo strumento dell'edilizia abitativa agevolata, senza costi aggiuntivi per la comunità. Esso prevede che un Comune, nell'individuazione di nuove zone edificabili, possa decidere che un certo numero delle future abitazioni debba essere venduto o affittato a un prezzo prestabilito. Prima ancora, quindi, dell'individuazione è chiaro che le abitazioni avranno prezzi socialmente accessibili. Inoltre, con le nuove regole per uno sviluppo più compatto dell'area di insediamento si punta a ridurre tendenzialmente i prezzi di costruzione:

- l'edificazione sarà ammessa in futuro soprattutto all'interno dell'area già insediata riducendo così sensibilmente i costi di urbanizzazione e infrastrutturazione;
- riservando il 60 % delle abitazioni ai residenti, il mercato delle seconde case sarà limitato;
- nei Comuni e nelle frazioni in cui una quota superiore al 10 % degli alloggi è occupata da non residenti tutta la volumetria a destinazione residenziale dovrà in futuro essere riservata ai residenti.

Lavori in corso

La Legge provinciale Territorio e paesaggio contiene alcune novità fondamentali negli ambiti dell'amministrazione e della pianificazione per l'Amministrazione provinciale, ma soprattutto per i Comuni.

È stata posticipata l'entrata in vigore della

nuova Legge al 1.06.2020 per poter elaborare e approvare le numerose norme di attuazione della legge, formare i tecnici delle amministrazioni comunali e anche i tecnici esterni e per definire contenuti e modalità di elaborazione del programma di sviluppo comunale territorio e paesaggio.

Ad oggi sono state approvate le Disposizioni di attuazione con Decreto del Presidente della Provincia o con Deliberazione della Giunta provinciale, tra le quali citiamo quelle in merito a:

- criteri applicativi per il contenimento del consumo del suolo (Dpp 31/2018);
- registro degli esperti in materia di urbanistica, natura, paesaggio, cultura edilizia, economia, sociale, scienze agrarie e forestali e pericoli naturali (Dgp 130/2019);
- criteri e modalità di determinazione dei Comuni e frazioni con obbligo di convenzionamento del 100% (Dgp 957/2018) e definizione dei Comuni e frazioni con obbligo di convenzionamento del 100% (Dgp 968/2018);
- standard minimi per i locali per la sistemazione temporanea di lavoratrici e lavoratori agricoli stagionali (Dgp 751/2019);
- piani delle zone di pericolo (Dpp 23/2019);
- prestazione energetica nell'edilizia (Dgp 130/2020), uso dell'energia da fonti rinnovabili (Dpp 13/2020), prestazione energetica nell'edilizia e bonus energia in attuazione delle direttive europee (Dpp 16/2020, Dpp 4/2022);
- dotazioni minime per gli spazi pubblici di interesse generale e per gli spazi privati di interesse pubblico e criteri per la determinazione della sede delle aziende agricole (Dpp 17/2020);
- regolamento in materia edilizia (Dpp 24/2020, Dpp 8/2021, Dpp 27/2021);
- regolamento sull'ampliamento di pubblici esercizi (Dgp 10/2021)
- regolamento edilizio tipo (Dgp 301/2021);
- approvazione delle linee guida per il censimento degli edifici vuoti e delle aree urbanizzate dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti - art. 51, Lp 9/2018 (Dgp 344/2022).

Tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 è stato organizzato un corso di qualificazione per i futuri direttori *front office* per le pratiche edilizie e paesaggistiche della durata di 100 ore al quale hanno partecipato 120 persone.

L'Ordine degli architetti ha organizzato un ciclo di 10 seminari formativi sui vari temi della nuova legge a cui hanno partecipato dai 300 ai 500 professionisti per singolo evento.

Tra le tante iniziative merita citare la più recente: l'8 settembre all'interno degli

Sustainability days è stato organizzato il *workshop* "Progettiamo insieme il futuro" incentrato su "Il programma di sviluppo comunale: partecipazione, idee, metodi, prospettive".

Programma di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio

Per quanto riguarda il Programma di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio (Psctp) di recente, oltre alle disposizioni già citate relative ai "Criteri applicativi per la limitazione dell'uso del suolo" (Dpp 31/2018), alla "Dotazioni minime per gli spazi pubblici di interesse generale e gli spazi privati di interesse pubblico e criteri per la determinazione della sede delle aziende agricole" (Dpp 17/2020) e alle "Linee guida per il censimento degli edifici vuoti e delle aree urbanizzate dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti - art. 51, Lp 9/2018" (Dgp 344/2022), sono stati preparati dei documenti di supporto per le amministrazioni comunali e i tecnici incaricati dell'elaborazione del programma:

- "7 passi verso il Programma di sviluppo comunale", una sintesi comprensibile del perché e del come elaborare il Programma di sviluppo;
- le "linee guida tecniche per l'elaborazione del Programma di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio (Psctp)" (Delibera di Giunta provinciale 741/2021), lo scopo principale delle linee guida, elaborate dagli Ordini professionali assieme alla Ripartizione Natura, paesaggio e sviluppo del territorio della Provincia autonoma di Bolzano, è quello di fornire alle amministrazioni comunali e ai professionisti incaricati un riferimento per gli elaborati testuali e cartografici che andranno a costituire il Programma di sviluppo. Permettono di definire l'oggetto degli incarichi per l'elaborazione del Programma di sviluppo e di quantificarne la base di gara per l'affidamento degli incarichi. Inoltre permettono ai professionisti di definire sia in termini di contenuti che di costi, le loro offerte. Le linee guida costituiranno, infine, anche per l'amministrazione provinciale un riferimento nel corso della procedura di valutazione e approvazione. ■

Riferimenti

Provincia autonoma di Bolzano (2018), *La strada per il futuro. Nuova legge provinciale territorio e paesaggio*, Alto Adige-Südtirol.

Morello P. (2019), "La nuova legge provinciale territorio e paesaggio: il programma di sviluppo comunale", *Urbanistica Informazioni*, no. 286.

Presidente

Francesco Scorza

Vice Presidente

Roberto Lo Giudice

Segretaria

Ina Macaione

Tesoriere

Angela Pilogallo

Membri effettivi e Soci aderenti

Antonello Azzato

Giuseppe Bruno

Pietro Romaniello

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Piergiuseppe Pontrandolfi (coord.)

SEZIONE BASILICATA

a cura di Francesco Scorza

Dalla Basilicata: una prospettiva per un programma di azioni nei territori marginali

Francesco Scorza

Una sezione debole in un territorio fragile

La Sezione regionale della Basilicata arriva al XXXI Congresso Inu di Bologna consapevole di una propria debolezza strutturale che è rappresentativa di una condizione di profonda inconsistenza del dibattito urbanistico sul territorio lucano ed è evidenziata dalla scarsa presenza di iscritti.

Ciò è dovuto a molteplici questioni, fattori locali ed istituzionali, che portano a riconsiderare l'utilità di strumenti normativi, dei piani, dell'azione di governo del territorio, alla luce delle sfide che la Basilicata con i suoi 131 Comuni è chiamata ad affrontare nel futuro della "ripresa e della resilienza" dello sviluppo regionale e nazionale. È opportuno evidenziare una questione generale: mentre emerge una forte domanda di pianificazione prevale un approccio 'per progetti' alla gestione del territorio. Questo è vero in Basilicata perché riconosciamo una condizione di criticità della disciplina e della legittimazione dell'urbanistica come strumento di sostenibilità e resilienza, ma, in realtà, rappresenta una condizione generalizzata sulla quale riflettere profondamente e rispetto alla quale organizzare l'azione territoriale dell'Inu. Al di là della semantica del piano e del progetto, si fa riferimento ad una condizione in cui le comunità che vivono il territorio nel tempo della crisi post-pandemica ed energetica, si trovano a fare i conti con preoccupazioni strutturali (lo spopolamento, la marginalità, la debolezza socio-economica, la fragilità del territorio) e incertezze legate ai processi e agli strumenti che tragheranno il sistema

regionale verso un futuro che appare incerto. In particolare non è chiaro il ruolo di questo territorio peculiare che è, o è stato recentemente, giacimento energetico nazionale che assicura la gratuità della risorsa gas nelle bollette delle famiglie lucane, Capitale europea della cultura, riserva idrica del Mezzogiorno, "osso senza polpa" (Rossi Doria 2005) nell'Appennino, periferia d'Europa in cerca di una chiara prospettiva di competitività, territorio fragile e laboratorio di sviluppo rurale.

Quando il progetto prevale sul piano è evidente una rinuncia, seppure parziale, all'ambizione di una interpretazione sistemica del territorio nella quale misurare impatti e ricadute sulla base di valori territoriali chiaramente identificati. Allora la deroga al piano diventa regola, in ragione di documentare un'efficienza nell'attuazione di programmi e investimenti territoriali che passa attraverso le lenti della 'capacità di spesa' delle risorse pubbliche. In questo imbarazzo che dimostra da un lato una capacità significativa delle istituzioni locali nella gestione dei programmi e delle risorse per lo sviluppo, e dall'altro produce come effetto uno spopolamento che si accentua nella prospettiva 2050, l'urbanistica non sembra più essere riconosciuta né dal sistema istituzionale né dai cittadini come strumento utile a governare i processi in corso.

Queste criticità diventano elementi su cui articolare una riflessione ampia che offre spunti all'Istituto, nel suo complesso, in termini di temi che dovrebbero assumere una centralità nell'agenda del futuro direttivo e che rappresentano l'anima del dibattito

della Sezione regionale dell'Inu Basilicata. Al piccolo gruppo Inu 2022 della Basilicata fa sfondo un'ampia comunità di tecnici e ricercatori attivi sul territorio, che in passato hanno animato questa piccola Sezione dell'Istituto che con la VI Run di Matera nel 2010 ha segnato una tappa fondamentale dei primi novant'anni dell'Inu.

Nel seguito, più che riportare i risultati del passato, si sviluppano alcuni contenuti di prospettiva per la sezione Inu Basilicata che evidenziano, da una parte, lavori in corso sui quali si esprime un contributo specifico, dall'altra una chiamata alla responsabilità dei professionisti del territorio per affrontare questioni proprie del contesto regionale che offrono, alla contemporaneità della disciplina e all'Istituto nel suo insieme, l'opportunità di un laboratorio in cui sviluppare soluzioni e applicazioni trasferibili a 'n' contesti nazionali in cui la domanda di urbanistica trova risposte parziali.

Assetti policentrici e nuove geografie urbane in Basilicata

In una Regione a domanda debole quale storicamente si configura la Basilicata è opportuno interrogarsi sulla robustezza dell'assetto policentrico dell'insediamento da cui dipende l'efficienza del sistema dei servizi, delle attrezzature, dell'organizzazione della mobilità e una gestione programmatica degli investimenti infrastrutturali. Infatti, in Basilicata, i criteri oggi adottati per la riorganizzazione dell'offerta dei servizi delle realtà metropolitane conseguenti all'effetto della globalizzazione, perdono di efficacia. A partire dall'analisi del trend demografico negativo e dalla distribuzione della popolazione sul territorio regionale si evidenzia come la sua densità abitativa sia tra le più basse d'Italia (56,3 abitanti/kmq).

In uno scenario frammentato, composto per lo più da realtà di centri minori, l'interpretazione spaziale basata modelli policentrici può assumere un ruolo determinante per confrontare scelte localizzative e mirate per una migliore efficacia della programmazione pubblica. La ricerca (Curatella e Scorza 2020) ha definito una rilettura policentrica del contesto regionale, organizzata per quattro livelli gerarchici che descrivono l'attuale configurazione e che esprimono una proposta di potenziamento di polarità territoriali che aggregano più municipalità per bilanciare le opportunità dei cittadini che abitano le aree ultra periferiche di disporre di servizi essenziali. Le aree di primo livello individuano Matera e Potenza come centri dominanti,

seguiti dall'asse Melfi-Venosa-Rionero-Lavello e dall'aggregato Lagonegro-Lauria classificati come sistemi urbani di secondo livello e Policoro come centro di secondo livello di riferimento per la costa jonica. Marsicovetere (Villa d'Agri), Senise e l'aggregato Genzano-Palazzo S. Gervasio-Irsina rappresentano i centri di terzo livello.

Il modello policentrico fornisce strumenti utili per direzionare le risorse, il monitoraggio delle dinamiche insediative e la valutazione degli investimenti promuovendo la cooperazione di realtà specifiche. Si affianca, dunque, ad uno scenario in cui l'investimento infrastrutturale massivo per il contrasto della marginalizzazione (quale alternativa poco realistica), forme di sviluppo a geografie variabili in cui i centri minori tornano ad avere importanza non più come singola entità ma come sistema coordinato.

Nel quadro di sintesi proposto, l'attuale livello di domanda/offerta dei servizi individuato su base regionale fornisce una descrizione efficace di esigenze sostanziali del territorio e un utile supporto alla formazione delle scelte di sviluppo per l'intera Regione. Precondizione per configurare nuovamente le politiche di sviluppo regionali rispetto ad un approccio territoriale che specializza le funzioni delle porzioni del territorio lucano rispetto ad una strategia generale che trova negli strumenti della politica di coesione europea risorse e strumenti d'intervento.

Un focus di innovazione: il gemello digitale della città di Matera

La Sezione Basilicata, nell'ambito dell'accordo che l'Istituto ha stipulato con il Cnr nell'ambito del progetto "Casa delle tecnologie emergenti" a Matera, ha contribuito allo sviluppo di componenti operative per la prototipizzazione del 'gemello digitale' della città. L'attività si colloca nel solco della ricerca sulle *smart city*, e prevede l'elaborazione del *digital twin* della città di Matera inteso come strumento di integrazione di sistemi informativi complessi e strumento di simulazione di scenari di sviluppo urbano per la costruzione di politiche future e per la gestione delle infrastrutture urbane.

L'Inu contribuisce alla attuazione del progetto mettendo a disposizione una competenza specifica in materia di analisi urbana.

Il contributo che l'Inu sta elaborando in stretto coordinamento con i gruppi di ricerca del Cnr si articola su due livelli brevemente di seguito descritti:

- il contributo alla identificazione delle componenti primarie del sistema urbano sulle

quali il gemello digitale applicherà modelli rappresentativi e previsionali utili alla interpretazione, al monitoraggio e alla *governance* dei processi urbani. Si tratta di una ricognizione, nel merito, dei dati e delle informazioni utili a popolare il *data lake* di progetto sulla base dei quali strutturare modelli e simulazioni digitali utili a comprendere la dimensione urbana dei fenomeni oggetto di studio;

- il contributo al profilo strategico della pianificazione e della gestione urbana della città di Matera che il ricorso agli strumenti di aiuto alla decisione propri dell'*Urban Intelligence* (e, più in particolare, del gemello digitale) sono in grado di offrire. Si tratta di una dimensione metodologica della ricerca nella quale saranno evidenziate le componenti della *governance* urbana direttamente connesse alle applicazioni digitali e ai servizi offerti dal gemello digitale.

È opportuno richiamare la posizione espressa da M. Batty (2018), in cui si manifesta un parallelo con la doppia "dimensione" che il contributo dell'Inu porta nel progetto. Riprendendo le parole di Batty "in generale, un modello computerizzato di un sistema fisico non può mai essere la base di un gemello digitale poiché molti elementi del sistema reale vengono ignorati in tale astrazione. Tuttavia, non c'è dubbio che alcuni modelli siano più vicini alla realtà di altri [...] i gemelli digitali possono essere [...] una sfida per l'integrazione e la multidisciplinarietà che caratterizza la nostra ricerca di una scienza della città [...]". Il riferimento alla complessità della città come sistema trova nel caso studio di Matera elementi peculiari non solo legati alla conformazione fisica degli spazi urbani caratterizzati dall'unicità dei "Sassi", ma anche alla recente esperienza di valorizzazione legata al processo di Capitale europea della cultura. La *legacy* del 2019 comporta la necessità di associare la dimensione fisica alla dimensione sociale del contesto con una dimensione strategica aggiuntiva: considerare 'il turista' come un fruitore temporaneo dello spazio e dei servizi urbani, alcune volte 'antagonista' nei confronti del residente, ma altre volte 'sostenitore' di istanze convergenti.

Il "Laboratorio Basilicata"

"La Basilicata come laboratorio per le sfide dell'urbanistica contemporanea": questa dimensione proietta quanto finora esposto in una prospettiva operativa. Si fa riferimento alla scala del laboratorio in quanto è possibile affermare che in Basilicata le dimensioni territoriali dell'insediamento, degli usi produttivi, della rete infrastrutturale siano

presenti nel contesto con una intensità ridotta conservando tutta la complessità delle dinamiche urbane in taluni settori rappresentative di dimensioni peculiari: il petrolio e la Val d'Agri (Las Casas e Scorza 2017); il sistema degli invasi artificiali e la tutela della risorsa idrica, ecc.

Alcuni aspetti peculiari che la Basilicata porta all'attenzione del dibattito nazionale sono:

- *"XXS Municipality"*: con riferimento ad alcune politiche europee, in particolare il Patto dei sindaci, emerge il contributo che le municipalità di piccola e piccolissima taglia (popolazione inferiore a 1000 abitanti) possono dare al raggiungimento di target di sostenibilità energetica e adattamento al cambiamento climatico (Santopietro e Scorza 2021). Questa condizione è peculiare per la Basilicata dove il ricorso a strumenti di pianificazione volontaria alternativi agli strumenti proposti dalla norma urbanistica è stata interpretata come una opportunità per governare processi nuovi (i.e. la transizione energetica delle piccole comunità) attraverso strumenti caratterizzati da adeguata flessibilità (i.e. Secap);
- rapporto aree metropolitane - territori rurali: tutta la Basilicata si presenta come un territorio rurale secondo le classificazioni delle Nazioni Unite o dell'OCSE. Il rapporto con le aree metropolitane di Napoli e Bari è emblematico del problema dell'isolamento lucano. Esso si fonda su uno storico deficit infrastrutturale ed è generalmente affrontato in modo eterodiretto programmando soluzioni e connessioni dalla Basilicata verso gli ambiti metropolitani di prossimità. Interpretazioni più comprensive portano oggi a valutare quali relazioni e quali flussi si orientano in senso inverso provando a misurare una domanda di ruralità che orienta un nuovo rapporto tra metropoli e contesti marginali;
- energia e *green deal*: comunità energetiche, efficientamento energetico degli edifici, economia circolare e innovazioni per il recupero e il riciclo in contesti a domanda debole possono essere affrontati con un impiego di risorse pubbliche relativamente limitato in quanto ridotta è la taglia delle applicazioni. Ciò non sempre è una condizione che rende fattibile ed efficiente l'intervento generalizzato (Scorza *et al.* 2020) ma sicuramente è la dimensione del progetto pilota orientato a dimostrare non tanto le caratteristiche di tecnologie applicate ma piuttosto verificare la risposta di un contesto territoriale e delle comunità che lo abitano a forme innovative di intervento, con la possibilità di applicare diffusamente approcci partecipativi e verificare gli impatti diretti e indiretti;

- turismo specializzato: la Basilicata offre esempi di successo di azioni di promozione territoriale legate alla valorizzazione di valori identitari in termini turistici. Matera è emblematica in questi termini, ma anche il turismo stagionale sulla costa ionica rappresenta un modello generalizzato di valorizzazione delle risorse paesaggistiche e ambientali. Al contrario le aree interne, che in alcuni casi specifici hanno beneficiato di politiche pubbliche per la costruzione di grandi attrattori turistici si prestano oggi a valutazioni che svelano le ragioni del successo di tali processi in termini di flussi turistici e dell'insuccesso misurabile in termine di mancato impatto sui principali trend socio-economici delle aree ultra-periferiche. Pertanto è opportuno definire modelli di promozione dei valori territoriali a fini turistici fortemente *"context-based"* (Las Casas e Scorza 2016).

I temi per il rinnovamento del dibattito urbanistico in Basilicata

In conclusione, alcuni (s)punti di riflessione sui quali si intende organizzare il contributo operativo della Sezione e sui quali risulta quanto mai opportuno condividere un impegno di rinnovamento con l'intero Istituto:

- la cura dei territori periferici e ultra periferici;
- aree metropolitane e complemento rurale: una nuova relazione funzionalizzata;
- PNRR, infrastrutture strategiche e connessioni con i territori marginali;
- cittadini e il piano, ricostruire la fiducia attraverso la partecipazione alle scelte;
- la cura dei gruppi sociali deboli come precondizione alla pianificazione inclusiva;
- urbanistica dell'abbandono vs urbanistica della crescita;
- sostenibilità spaziale dello sviluppo;
- adattamento e mitigazione del cambiamento climatico nei territori fragili;
- cooperazione e partenariati interistituzionali nelle aree a domanda debole.

Affinché la freschezza di una agenda di lavoro che indirizzi l'urbanistica e il governo del territorio verso l'utile *'compliance'* delle azioni locali agli schemi proposti dalla Nuova agenda urbana delle Nazioni unite, dal Patto di Amsterdam europeo, dagli obiettivi dello sviluppo sostenibile (SDGs), fino alle proposte territoriali per il PNRR, siamo chiamati a rafforzare relazioni istituzionali, accademiche e con il mondo delle professioni del territorio.

Perché l'urbanistica passi dall'essere una voce nel deserto ad irrinunciabile supporto decisionale per chi guida lo sviluppo territoriale verso *target* di sostenibilità, adattamento e mitigazione del cambiamento climatico. ■

Riferimenti

- Batty M. (2018), "Digital twins", *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, vol. 45, p. 817-820. <https://doi.org/10.1177/2399808318796416>
- Curatella L., Scorza F. (2020), "Polycentrism and Insularity Metrics for In-Land Areas", *Lecture Notes in Computer Science*, vol. 12255. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58820-5_20
- Las Casas G., Scorza F. (2016), "Sustainable Planning: A Methodological Toolkit", in O. Gervasi, B. Murgante, S. Misra, C. A. M. A. Rocha, Torre D., *et al.* (eds.), *Lecture Notes in Computer Science*, vol. 9786, p. 627-635. https://doi.org/10.1007/978-3-319-42085-1_53
- Las Casas G., Scorza F. (2017), "A Renewed Rational Approach from Liquid Society Towards Anti-fragile Planning", *Lecture Notes in Computer Science*, vol. 10409, p. 517-526. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62407-5_36
- Rossi Doria M., Gorgoni M. (cura di) (2005), *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali e ambiente, L'Ancora del Mediterraneo*, Napoli.
- Santopietro L., Scorza F. (2021), "The Italian Experience of the Covenant of Mayors: A Territorial Evaluation", *Sustainability*, vol. 13. <https://doi.org/10.3390/su13031289>
- Scorza F., Saganeiti L., Pilogallo A., Murgante B. (2020), "Ghost planning: the inefficiency of energy sector policies in a low population density region", *Archivio di studi urbani e regionali*, vol. 127, p. 34-55. <https://doi.org/10.3280/ASUR2020-127-S1003>
- Scorza F., Santopietro L. (2021), "A systemic perspective for the Sustainable Energy and Climate Action Plan (Secap)", *European Planning Studies*, p. 1-21. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1954603>

Presidente Onorario

Alessandro Bianchi

Presidente

Domenico Passarelli

Vice Presidente

Ferdinando Verardi

Segretaria

Marisa Gigliotti

Tesoriere

Carlo De Giacomo

Membri effettivi e Soci aderenti

Vincenzo Cosimo

Ferruccio Lione

Attilio Mazzei

Caterina Sergi

Enti associati

Ordine degli Architetti Catanzaro
(rappresentato da Luca Provenzano)

Revisori dei Conti

Giovanni Misasi
Francesco Suraci

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Giuseppe Caridi (coord.)

SEZIONE CALABRIA

a cura di Domenico Passarelli

L'attività dell'Inu Calabria nell'attuale gestione. Verso il XXXI Congresso nazionale

Domenico Passarelli

La costruzione di un percorso partecipato e condiviso

La *mission* dell'Inu in Calabria ha avuto, tra l'altro, l'obiettivo di rivisitare la legge urbanistica regionale avendo constatato che dopo vent'anni e continue modifiche non riesce a produrre risultati soddisfacenti. Lo sguardo si è allargato alla riforma nazionale dei principi del governo del territorio con l'obiettivo rivolto alla giustizia sociale e alla tutela dell'ambiente, posizionando prioritariamente il bene comune sul profitto del singolo e pensare in nome delle generazioni future. La sezione ha promosso la concertazione con associazioni, enti, università, ordini professionali in una forma sinergica ed efficace. Ciò ha caricato i dirigenti regionali dell'Istituto di maggiore responsabilità soprattutto dopo aver ricevuto grande attenzione da parte degli autorevoli interlocutori nei confronti dei quali il direttivo riserva un particolare apprezzamento. I momenti di sintesi dell'attività dell'Inu Calabria possono essere raggruppati nelle seguenti esperienze: seminario "Pianificare la città contemporanea. Urbanistica bene comune" (Reggio Calabria, 24 maggio 2017); "1968-2018. A cinquant'anni dagli standard urbanistici" (Cosenza, 4 maggio 2018); "Nuove sfide per il governo del territorio" (Reggio Calabria, 6 dicembre 2019); "Ri(e)voluzione urbanistica. Città e ambiente un binomio indissolubile" (Tropea, 29-30 aprile 2022); "Verso la riforma nazionale dei principi sul governo del territorio" (Locri, 14 ottobre 2022). La Sezione Inu Calabria è perfettamente in linea con gli orientamenti scientifici e culturali dell'Istituto nazionale ed ha lo scopo di realizzarne le

finalità nell'ambito della Regione e si ripropone, tra l'altro, di consolidare e rinviare un rapporto di stretta sinergia – e di continuità – con le Sezioni regionali del Mezzogiorno. Abbiamo percorso un tratto di strada importante che prefigura un avanzamento significativo ai fini della consultazione delle Sezioni del Meridione d'Italia. Siamo altresì consapevoli che non è possibile affrontare una tale sfida, culturale prima che tecnica, "senza una riaffermazione dell'etica dell'agire pubblico, senza una rinegoziazione delle regole e senza il faro della ricerca del bene comune" (Giovanni Astengo).

La necessità costituzionale ed ordinamentale della legge sui principi del governo del territorio

Nella legislatura 2022-2027 le necessità di una nuova legge nazionale di principi sul governo del territorio trova ragioni robuste ed evidenti sotto il profilo costituzionale ed ordinamentale, oltre le ragioni della opportunità fondata sulla tecnica e sulla pianificazione urbanistica. Nella Costituzione italiana il "governo del territorio" è materia concorrente, per cui dal 2001 le disposizioni di cui agli art. 117 terzo comma, e 116 terzo comma, rendono necessaria la fissazione dei "principi fondamentali" della materia che è riservata alla legge statale. Dal 2003, la legge attuativa della riforma del titolo quinto (la cd. "Legge La Loggia", L. 31/2003) dava delega al Governo per la ricognizione di tali principi fondamentali (che vincolassero le Regioni) ma purtroppo non è stata attuata mentre le Regioni ordinarie hanno proceduto a disciplinare il settore

sotto i più vari profili con ampia capacità di innovazione normativa e procedurale. I principi fondamentali della materia sono divenuti sempre più 'fragili', nel mentre si sono allargati e approfonditi le esigenze di regolazione e integrazione tra più discipline separatamente regolate dal legislatore nazionale e, in parte, da quelle regionale (edilizia, infrastrutture, ambiente, welfare urbano, amministrazione digitale, ecc.). Tra le esigenze di regolazione colte dalle Regioni, certamente sono da rilevare la cd. "urbanistica in contrazione" (*Shrinking city*) e la "rigenerazione urbana e territoriale". L'insieme combinato di alcune condizioni (ritardo normativo sulla scala nazionale, innovazioni spinte sulla scala regionale, ipotesi di differenziazione asimmetrica regionale, esigenze di integrazione settoriale anche in vista degli investimenti PNRR, professionalizzazione politica del Parlamento) induce a ipotizzare come possibile ed opportuna una soluzione per la quale il Parlamento potrebbe varare in poco tempo una legge delega (ex art. 76 Cost.) che fissi termini temporali, "criteri direttivi" e "oggetti definiti" per procedere ad una decretazione delegata che riveda la normativa di principio sul governo del territorio integrato negli aspetti paesistici, infrastrutturali, ambientali e finanziari.

Attività propedeutiche al XXXI Congresso nazionale: il Simposio di Tropea e l'assemblea di Locri

Il "Simposio di Tropea" ha avuto l'ambizione di avviare in Calabria il dibattito per una necessaria ri(e)voluzione tecnico-scientifica dell'urbanistica che, nel solco dell'ecologia integrale ri-concepisca lo spazio territoriale in una diversa dimensione, urbana e ambientale unitaria, per una effettiva e concreta sostenibilità ambientale ed equità sociale. Negli ultimi anni i temi della sostenibilità, dell'ecologia e del cambiamento climatico sono diventati di interesse e rilevanza globale a fronte del riscaldamento globale, le cui dinamiche ed effetti sono studiati e raccolti negli *Assessment report* dal gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico. La questione ambientale riguarda ovviamente anche la Calabria, Regione fragile che necessita di una programmazione urbanistica altamente coordinata e interdisciplinare, in linea con gli indirizzi del PNRR e del *Green new deal* europeo. Per l'occasione è stata lanciata una *call* curata dai giovani dell'Inu ed ha impegnato due giornate di lavoro sui seguenti temi: "Gestione integrata delle zone costiere e contratti di fiume"; "Rigenerazione urbana e cambiamento climatico. Strumenti e politiche innovative";

"Infrastrutture e mobilità sostenibili"; "Le città per tutti: eque ed accessibili"; "Nuovi principi per il governo del territorio: *governance*, salute, welfare urbano"; "Aree urbane e agricoltura sostenibile. Soluzioni integrate per nuove traiettorie di sviluppo". L'assemblea dei Soci a Locri ha rappresentato il luogo di sintesi dei temi discussi negli ultimi anni avendo assunto quale principio base quello della rigenerazione urbana intesa come strategia unitaria e integrata di governo pubblico, finalizzata al riequilibrio urbano e metropolitano, per restituire prospettive di equità, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei. Tale assunzione scaturisce dalla consapevolezza di rilanciare con forza la proposta approvata dal Cdn su "Un programma integrato d'area per la territorializzazione e la valorizzazione urbanistica delle risorse del PNRR".

I temi in discussione a partire da una necessaria strategia per contrastare il degrado ambientale

Gli eventi calamitosi, sempre più frequenti, che hanno colpito il territorio italiano portano alla luce la stretta connessione tra il grave stato di salute dell'ambiente e l'uso scorretto delle pratiche correnti con pesanti missioni imposte al territorio e agli equilibri ambientali. L'urgenza di intervenire per ottenere rapidamente un'inversione di tendenza che rallenti questo processo di progressivo deterioramento (caratterizzata da calamità naturali, crisi idriche, picchi di calore, povertà energetica, crisi alimentare) richiede una strategia di intervento efficace ed efficiente. Ma come si è arrivati a questo stadio? Esaurita la lunga stagione della legiferazione regionale, il dibattito è proseguito in modo del tutto frammentario spostando l'attenzione dal governo del territorio al consumo di suolo per sfociare nelle tematiche della rigenerazione urbana, della cosiddetta *smart city* e varie forme di accordi pubblico-privato tendenti a sottrarre pezzi di territorio alla programmazione generale e a sostituire l'interesse collettivo con l'iniziativa e l'interesse privato. Per contrastare gli effetti di questa situazione complessa e di difficile gestione occorre opporre ad un approccio settoriale una visione olistica del governo del territorio che non rischi di mettere in campo interventi correttivi responsabili di effetti negativi e ulteriori danni al sistema socio-territoriale. Riconducendo la pianificazione territoriale nell'ambito più generale dell'ambiente prende forma il ruolo dello Stato che a scala nazionale è già chiamato ad individuare gli obiettivi del piano per l'adattamento

climatico, del piano energetico e di tutela degli ecosistemi che inevitabilmente si intrecciano con la pianificazione territoriale in una visione olistica di governo del territorio.

Verso il programma d'area

La strategia delle aree interne segna un momento esaltante di programmazione delle varie realtà territoriali a garanzia dei diritti di cittadinanza (sanità, scuola, trasporti) che sembrano scontrarsi con una gestione sanitaria propensa al risultato economico piuttosto che al potenziamento dei distretti socio-sanitari rivolti. Le "case di cura" e le "città della salute" risultano utili per invertire l'attuale visione ospedale-centrica su cui è imperniata la sanità oggi. La normativa urbanistica calabrese contiene all'art. 38 prevede "la costituzione di un fondo finalizzato alla copertura, anche parziale, degli interessi conseguenti l'accensione di mutui o altre forme di finanziamento diretto a interventi di risanamento e recupero dei centri storici calabresi; l'allocazione delle risorse a favore dei Comuni richiedenti o loro consorzi preceduta da appositi accordi di programma che coinvolge i Comuni singoli o consorziati, la Regione e le istituzioni bancarie e finanziarie interessate". La legge calabrese contiene anche l'istituzione del contratto di fiume (art. 40bis L 19/02) che si configura come un accordo programmatico negoziato, definito in coerenza con la pianificazione vigente e nel rispetto delle competenze specifiche dei vari attori interessati. Lo sviluppo agricolo d'ambito ci porta a considerare anche la costituzione di un distretto agro-alimentare, con il fine di avviare un processo di politica territoriale, agricola e agroalimentare fortemente innovativo, operante nel solco tracciato dal Dlgs 228/2001. Il governo di area vasta è stato contemplato da diverse normative nazionali e regionali (dal Progetto '80 alla Legge Delrio fino ai piani territoriali provinciali) in cui si riporta la possibilità di istituire gli ambiti territoriali di co-pianificazione. La proposta di costituzione degli ambiti prefigura un "disegno generale dei sistemi" per come prefigurata dai programmi d'area previsti dalla legge calabrese (art. 39/47).

Il governo sanitario del territorio

Il periodo che stiamo attraversando, pandemico e post pandemico, ci sta facendo riflettere su questioni di fondamentale importanza: i territori sono stati contraddistinti da un'incapacità di fornire azioni immediate a contingenze che meritavano rapide risposte. In questo nuovo e articolato contesto, quale significato assume il termine governo del

territorio? Governare presuppone controllo che implica avere la perfetta conoscenza di tutte le dinamiche, degli effetti e degli elementi che tra loro interagiscono in un cosiddetto ambito spaziale. Il tema della salute in Italia è un tema molto delicato e articolato. A contribuire a questa visione è l'articolato sistema differenziato che vige nelle diverse Regioni. Nel caso della Calabria l'approccio culturale alle politiche sanitarie è stato legato all'arginazione delle emergenze. A fronte di ciò vi è la necessità di rivisitare gli strumenti di governo del territorio in chiave sanitaria. La Regione Calabria è dotata di strumenti statici rispetto a realtà ed eventi dinamici che incidono su molteplici fattori e coinvolgono il territorio e la società nel loro insieme. La sfida professionale è quella di ragionare in termini di prestazioni di qualità e tutela della vita deducendo che la pianificazione territoriale non può essere disgiunta dalla programmazione sanitaria.

L'approccio ecosistemico per la tutela dell'ambiente

L'approccio degli *ecosystem services* è inteso come strumento metodologico attraverso il quale rappresentare la multifunzionalità del verde urbano e fornire ai decisori uno strumento utile di supporto alla gestione sostenibile del verde urbano. Si valuta, tramite indicatori che si riferiscono al verde urbano fruibile e alle aree verdi, la sostenibilità e la qualità della vita, al fine di migliorare il contesto e l'impatto ambientale locale, fondamentale per sostenere il benessere della comunità. Ai fini di uno sviluppo ecosostenibile questa metodologia prevede soluzioni basate sulla natura - le *nature-based solutions* (Nbs) - che si riferiscono alla gestione e all'uso sostenibile della natura per affrontare le varie sfide socio-ambientali, attraverso l'implementazione di diverse Nbs - come ad esempio orti e giardini urbani, parchi verdi, siti per impollinatori, corridoi verdi, ripristino delle zone umide, sistemi di drenaggio urbano sostenibile o pareti e tetti verdi - per portare sempre più natura nelle città. A tale scopo si valutano le infrastrutture verdi (Ig), intese come una rete strategicamente pianificata di aree naturali e semi-naturali progettate e gestite per fornire un'ampia gamma di servizi ecosistemici sia in contesti rurali che urbani. Le soluzioni valutate e proposte saranno basate sul principio DNSH (*do no significant harm*: non arrecare un danno significativo), per cui ogni attività non dovrà arrecare danno alla salute degli abitanti, alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli

ecosistemi, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, all'economia circolare.

Periferie al centro

Le politiche ambientali nazionali e internazionali, supportate dalla Convenzione europea sul paesaggio (Firenze, 2000) riconoscono sempre più l'importanza strategica degli spazi urbani e periurbani capaci di generare lavoro, attrarre investimenti e aumentare la qualità della vita. La Carta di Gubbio già nel 1990 al punto 3 citava: "Il riconoscimento dei valori del patrimonio storico deve essere il punto di partenza per il progetto della città esistente: un progetto capace di integrare centro storico e periferia, città e territorio, attraverso metodologie unitarie ed integrate di riqualificazione". Da questi documenti, e dal più recente "Patto di Amsterdam" del 2016, emerge lo stretto legame tra le tematiche legate alla qualità dello spazio di vita (alloggi, uso ed efficienza della mobilità urbana, qualità dell'aria, soluzioni per infrastrutture verdi, questione energetica) le tematiche sociali (inclusione di migranti e rifugiati, lotta contro la povertà urbana) e quelle economiche (economia circolare, economia locale, transizione verso il digitale). Le periferie, i quartieri dell'edilizia sociale costruiti nel periodo della ricostruzione post-bellica fino agli anni dell'*austerità*, possono aprire una prospettiva di un rapido sviluppo urbano generatore di qualità. Dall'attuale 'disegno urbano' si può ripartire per rigenerare i quartieri dell'*housing* sociale, accettandone la loro specificità, ma anche aggiornandolo in una prospettiva di manutenzione e completamento proponendo un ripensamento dello spazio, una ristrutturazione dei tessuti ed una modifica dei paesaggi.

Una Urban Intelligence. Innovazioni digitali e partecipazione

La città di domani, trasformata dai progressi della tecnologia e dalla diffusione delle reti, e le relative innovazioni digitali rappresentano una grande opportunità per la pianificazione urbanistica, sia dal punto di vista del monitoraggio delle infrastrutture e dello stato ambientale dell'ambiente urbano, sia dal punto di vista della modellazione e conoscenza dell'oggetto urbano. Per tutte queste caratteristiche e per la facilità di raccogliere contributi e opinioni, le tecnologie digitali appaiono utili anche come strumenti di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini. Tuttavia alcune cautele devono essere usate: nella raccolta e nell'uso dei dati, nella costruzione degli algoritmi. Per questo è importante continuare a

costruire momenti partecipativi pubblici nello spazio reale. La pianificazione urbanistica italiana si sta interrogando sulla propria efficacia e sta cercando di dotarsi di metodi per il superamento dei limiti di operatività dei propri strumenti. Alcuni di questi dati risultano obsoleti, altri distorti o in mutamento, mentre le domande che il piano dovrebbe governare cambiano a una velocità a cui lo strumento urbanistico non riesce a rispondere con sufficiente prontezza. Per questo una grande opportunità è rappresentata dall'utilizzo delle tecnologie digitali sia nell'ambito della raccolta e sistemazione di un grande numero di dati, sia nell'ambito del supporto alle decisioni, sia come strumento utile alla partecipazione.

Le città per tutti: eque ed accessibili

L'obiettivo 11 dell'Agenda 2030 mira a: potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile attraverso la partecipazione, integrata e sostenibile; fornire accesso universale a trasporti, spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi ed accessibili, in particolare per anziani e persone con disabilità; aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione. È importante promuovere un cambio di paradigma riconoscendo che è il contesto che genera la disabilità; tutti siamo disabili se viviamo in città non accessibili e inospitali, caratterizzate da barriere fisiche e senso-percettive. Pertanto, è necessario costruire reti di servizi significativi, mettendo in atto misure e intercettando risorse che portino all'ottenimento dell'obiettivo principale: una città per tutti. Si ricorda che i piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche (Peba), introdotto dalla Legge 41 e integrati da quella del 1992 n. 104 sono lo strumento individuato dalla nostra normativa per monitorare, progettare e pianificare interventi finalizzati al raggiungimento di una soglia ottimale di fruibilità degli edifici e degli spazi urbani per tutti i cittadini. Ancora oggi purtroppo in molte città la loro progettazione ed adozione è completamente assente. ■

Crediti

Alla stesura dell'articolo hanno contribuito: Vincenzo Cosimo, Carlo De Giacomo, Giuseppina Donato, Paola Giuliani, Attilio Mazzei, Giovanni Misasi, Francesca Moraci, Walter Nocito, Nicola Tucci, Ferdinando Verardi.

Presidente

Francesco Domenico Moccia

Vice Presidente

Marichela Sepe

Segretario

Michele Grimaldi

Tesoriere

Emanuela Coppola

Membri effettivi e Soci aderenti

Antonio Acierno
Gilda Berruti
Emilio Bosco
Massimo Clemente
Pasquale De Toro
Isidoro Fasolino
Romano Fistola
Carlo Gerundo
Giuseppe Guida
Giuseppe Mazzeo
M. Veronica Izzo
Anna Savarese
Alessandro Sgobbo
Eligio Troisi

Enti associati

Ordine degli Architetti Benevento
Ordine degli Architetti Salerno
Riscatto Urbano

Revisori dei Conti

Maria Cerreta
Agostino Di Lorenzo
Daniela Mello
Valeriano Pesce
Ordine degli Architetti Napoli

Past President

Fabrizio Mangoni
Roberto Gerundo

Studenti e Dottorandi

Antonia Arena
Federica Tuccillo

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Giuseppe Guida (coord.)
Antonia Arena
Gilda Berruti
Carlo Gerundo
Michele Grimaldi
Maria Somma

SEZIONE CAMPANIA

a cura di Francesco Domenico Moccia

Sezione Campania. Momenti di disseminazione di pianificazione integrata e responsabilità ecologica

Francesco Domenico Moccia

La Sezione Campania, a partire dal decennio di attuazione delle legge urbanistica regionale, ha sviluppato una valutazione critica centrata sullo scarso numero dei Comuni che si erano dotati del nuovo Piano urbanistico comunale. Non si è andato solamente nella direzione della semplificazione, ma anche in quella che intendeva adeguare la forma del piano agli obiettivi di risparmio di suolo e trasformazione ecologica delle città. Nella primavera del 2019 la Regione avviò il lavoro di revisione delle Lr 16/2004 incontrando l'Inu in dibattiti pubblici fino a giungere al Ddl approvato con Delibera di Giunta n. 527 del 29 ottobre. Nel corso dell'esame delle Commissioni consiliare svolto nell'ultimo mese dell'anno, la Sezione fece pervenire delle osservazioni e tenne un ruolo attivo nella discussione pubblica. Il tutto condusse ad una nuova stesura che teneva conto anche del più ampio confronto con università e associazioni economiche e culturali, redatta tra aprile e giugno del 2020 ma l'iter non si è concluso perché finito a ridosso delle elezioni regionali di settembre. La lunga collaborazione ha condotto la Regione ad associarsi all'Inu. In forza dell'associazione, nel 2019, sono stati richiesti servizi di assistenza ed in particolare una ricerca sul fabbisogno abitativo ed i carichi insediativi necessari a stipulare accordi con le provincie per la loro funzione istruttorie dei piani comunali.

La nuova amministrazione regionale ha accantonato per due anni il discorso sul governo del territorio e si è dimostrata sensibile solamente alla scadenza del Piano casa, dando priorità ad una legge limitata alla

rigenerazione urbana, senza rifiutare l'altra che aveva assunto il carattere di testo unico sull'edilizia e sul governo del territorio. Nel frattempo l'Inu aveva avanzato la sua proposta di programma integrato d'area che poteva essere indicato come strumento parziale e d'emergenza. Inserito in una legge molto sbilanciata sugli aspetti edilizi, poteva aprire una finestra all'approccio pianificatorio alla rigenerazione. Questa mossa è passata con l'introduzione – nella Lr n. 13 del 2022 al comma e) dell'art. 3 – dei piani programmatici per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il cui profilo è del tutto riconducibile ai Pia o che ad essi si può ricondurre.

I tre commi dedicati alla legge definiscono il PNRR come una speciale connotazione della componente programmatica/operativa dei Puc, restituendogli comunque completezza di strumento urbanistico. Questa mossa da una parte lo inserisce nel sistema di pianificazione regionale senza aggravarlo di maggiori strumenti, dall'altra, anticipa provvedimenti del Ddl sul governo del territorio. È esteso l'oggetto a tutte le politiche e fondi, riconoscendogli il carattere settorialmente integrato, indirizzandolo chiaramente allo sviluppo sostenibile.

La procedura di formazione è intestata al Comune o a loro raggruppamenti, lasciando molto flessibile l'area di intervento, evidentemente in funzione dei contenuti. Agli stessi sono attribuite le competenze di approvazione sia nel caso presenza di varianti (Consiglio comunale) che non (Giunta).

Pertanto, quello che non è stato possibile raggiungere con il governo, si è potuto ottenere a

livello regionale e diventa un esempio replicabile e da incentivare, a quel livello, per una rapida ed efficiente attuazione della transizione. Seguendo le indicazioni dell'Inu nazionale dopo che si era impegnato nel partenariato dell'agenzia per la coesione, anche la Sezione Campania ha inoltrato domanda alla Regione per essere inclusa nel partenariato economico-sociale. Non si nasconde come non è stato facile accedere a questo organismo e forse ci siamo riusciti perché la Regione faceva parte degli enti aderenti. Allora, siamo nel partenariato solo da qualche mese e le prime riunioni hanno affrontato il rinnovo del regolamento.

L'appartenenza al partenariato regionale ha comportato l'invito il 27/04/22 alla partecipazione dei processi di consultazione del *masterplan* - Programma integrato di valorizzazione (Piv) del litorale di Salerno sud. Si tratta del secondo Piv che segue a quello del litorale Domizio e ne riproduce il processo articolato su due binari paralleli: a) la concertazione con i comuni; b) la raccolta di progetti ed idee da parte delle imprese e delle associazioni. Un limite è apparso proprio la mancanza di incontri tra questi due percorsi, tuttavia i rappresentanti della Sezione, esperti dell'urbanistica di quell'area, hanno potuto fornire pareri competenti sul preliminare di piano presentato rilevando carenze dal punto di vista infrastrutturale e dando suggerimenti per migliorare il problema del traffico. Hanno evidenziato la molteplicità dei settori economici da valorizzare, soluzioni per il disinquinamento e lo sviluppo delle energie rinnovabili, il riuso dei tabacchifici dismessi. I suggerimenti sono stati inseriti nel documento finale della fase di partecipazione, ma non è ancora chiara come si andrà avanti.

Le questioni della Città metropolitana sono state momento di elaborazione della sezione con vari incontri e anche con il finanziamento di quattro borse di ricerca assegnate a giovani laureati in urbanistica sui temi della rete infrastrutturale, dello spazio pubblico, delle aree industriali. Insieme a questi studi, la Sezione si è adoperata per mettere in rete *stakeholders* della pianificazione metropolitana e, dopo vari incontri, si giunse alla creazione dell'associazione Omen (Osservatorio metropolitano Napoli) nel 2017 con Anci, Unione Industriali, Acen, Inarch. Sul sito di Nagora, si trova il contributo di studi offerto in questa fase fondativa dai membri dell'Inu Campania con saggi che riguardano alcuni dei fattori strategici dell'area metropolitana. In Omen fu possibile il coordinamento per

seguire il primo piano strategico del 2019, grazie anche alle consultazioni condotte nel forum della Città metropolitana. Le proposte furono avanzate insieme e riguardavano la rigenerazione delle aree degradate con progetti di risparmio energetico e sostenibilità ambientale che facessero perno sugli istituti scolastici; un sistema di monitoraggio sul consumo di suolo rivolto prioritariamente a rilevare le costruzioni abusive; la redazione delle carte integrate dei vincoli; la realizzazione del nuovo prezzario per le opere edilizie per tipi d'intervento. Poiché prevalse la scelta di accettare solamente le proposte dei comuni, queste nostre caddero nel vuoto.

Con il nuovo piano strategico del 2022 si è rinnovata l'adesione della sezione al forum metropolitano che, questa volta si è articolato anche con un sottogruppo per il Pums. In questa sede l'Inu ha sollevato il tema del riciclo delle infrastrutture di trasporto dismesse offrendo un proprio dettagliato studio. Nel frattempo, l'operatività di Omen si è drasticamente ridotta per il cambio del suo presidente (diventato assessore regionale all'urbanistica) e delle *governance* di gran parte delle associazioni aderenti. Rispetto alla dispersione in una miriade di piccoli progetti iscritti nella scala comunale, il tentativo è stato e continua ad essere anche nelle nuove consultazioni, di far emergere obiettivi strategici di valenza generale e particolarmente significativi per affrontare criticità gravi.

Il rapporto con i Comuni si basa in primo luogo e quasi essenzialmente alla partecipazione alle consultazioni obbligatorie nel procedimento di formazione dei Piani urbanistici comunali e della procedura di Vas.

La Sezione ha voluto dare rilievo al 90° ospitando la mostra a Palazzo Gravina, una residenza rinascimentale sede del Dipartimento di Architettura. Si è colta l'occasione per mobilitare i membri dell'Inu a rivolgere la loro attenzione alla storia dell'urbanistica in Campania. I contributi sono stati organizzati in tre sezioni: i piani urbanistici dei capoluoghi della Regione e di alcune delle maggiori città; i temi principali che hanno percorso i novant'anni come la ricostruzione post sismica, i beni culturali e le politiche di sviluppo, la valutazione ambientale; le biografie dei presidenti della sezione. Consentendo agli autori una ulteriore riflessione, dopo il Convegno conclusivo del periodo di esposizione, si sta curando la pubblicazione dei saggi in volume.

L'Inu Campania ha costituito l'Osservatorio sul consumo di suolo in collaborazione con Legambiente e Dipartimento di Architettura

dell'Università Federico II. Dopo aver realizzato con il Dipartimento di Informatica dell'Università di Salerno un *app* per segnalare modifiche del paesaggio, alberi storici, ed altro; nel 2020, nel clima della pandemia ha lanciato un concorso fotografico con due sezioni: a) dalla mia finestra; b) paesaggi.

Nel 2021 si è tenuto il primo Film festival di architettura e design di Afragola - Al di Là della visione, promosso da Gabianella club, patrocinato da Inu e finanziato dal Ministero della Cultura. L'idea di proporre il Film festival nasce dalle attuali riflessioni, a livello internazionale, sulla periferia come centro e dall'esigenza di creare occasioni di confronto sulla idea di bellezza nelle periferie e sul conseguente benessere che da essa ne deriverebbe per i suoi abitanti.

Afragola è il luogo appropriato dove svolgere il festival, per la storia recente e per lo stratificato mix di realtà urbanistiche ed architettoniche: dal centro antico rurale, al ghetto urbano del rione Salicelle, fino alla recente Grande stazione ferroviaria di Afragola progettata dalla compianta Archistar Zaha Hadid.

In questi giorni si sta organizzando la seconda edizione per il 2022, con un maggiore impegno dell'Inu per preparare una mostra di proposte che entrano nel merito del tema periferia.

Dato il quadro non particolarmente dinamico della normativa regionale, la formazione non ha avuto sviluppo eccezionali. Va segnalato, soprattutto per la sua tempestività, quello su "Strategie, progetto e valutazione per l'attuazione del PNRR" tenuto a Napoli il 17 febbraio 2022, perché riuscì ad illustrare il principio di "non arrecare un danno significativo" (DNSH) appena incominciava ad applicarsi ai progetti del PNRR. Questa necessità fu avvertita per ricordare come il programma si doveva indirizzare verso la finalità della transizione ecologica. A completamento, ma non di minore importanza c'era da sottolineare il ricorso ai piani integrati, già precedentemente evocati con i Pia. Già allora, prima che fosse approvata la Lr 13/2022, l'Inu propone di estendere a livello comunale la nozione dei "piani integrati" applicati alla Città metropolitana, attraverso l'elaborazione di un Programma integrato d'area, esclusivamente finalizzato alla massimizzazione degli effetti urbanistici e ambientali dell'impiego delle risorse del PNRR, i quali in misura assai rilevante riguardano i contesti urbani, le reti delle infrastrutture e gli spazi pubblici secondo un disegno coerente di transizione ecologica. ■

a cura di Sandra Vecchietti

Presidente

Sandra Vecchietti

Vice Presidente

Simona Tondelli

Segretaria

Maria Vittoria Rietti

Tesoriere

Vittorio Emanuele Bianchi

Membri effettivi

Vittorio Emanuele Bianchi

Francesco Evangelisti

Carla Ferrari

Giovanni Fini

Federico Gualandi

Guido Leoni

Elettra Malossi

Paolo Mattiussi

Paola Minetti

Carlo Monti

Piergiorgio Mongioj

Mario Piccinini

Maria Vittoria Rietti

Carlo Santacroce

Stefano Stanghellini

Simona Tondelli

Sandra Vecchietti

Michele Zanelli

Marco Zaoli

Michele Zazzi

Soci aderenti

Elisa Conticelli

Claudia De Luca

Stefano Fatone

Maddalena Fortelli

Lorenzo Minganti

Angela Santangelo

Anna Trazzi

Enti associati

Regione Emilia-Romagna

Comune di Bologna

Comune di Cesena

Comune di Reggio Emilia

OIKOS Ricerche

Revisori dei Conti

Elena Leti

Redazione regionale di Urbanistica Informazioni

Simona Tondelli (coord.)

La nuova fase di pianificazione in Emilia-Romagna

Sandra Vecchietti

Il 17 novembre si terrà a Bologna la Rassegna urbanistica regionale, che si configura come il contributo che la Sezione regionale in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna intende offrire al dibattito congressuale sulla proposta di una nuova legge di principi sul governo del territorio.

La Rassegna è articolata in due momenti: una parte espositiva ed un convegno. Entrambi sono stati costruiti per offrire un'immagine dello stato dell'arte nell'attuazione della Legge regionale 24/1017 sulla tutela e l'uso del territorio, che ha modificato radicalmente la pianificazione regionale a tutti i livelli di governo, a partire dall'abbandono della pianificazione 'a cascata' e dall'assunzione del "principio di competenza".¹

L'attenzione sarà prevalentemente rivolta al nuovo piano comunale, il Pug (Piano urbanistico generale) dove maggiore è stata sinora l'elaborazione. La Rassegna pone l'attenzione su come sono stati sviluppati all'interno del Pug i temi e gli elementi nuovi posti dalla legge. Di seguito è effettuata una sintesi degli obiettivi e della struttura del Pug, finalizzata a delineare il quadro di riferimento nel quale si collocano le principali novità.

La pianificazione comunale: obiettivi e formazione

Il Pug si pone obiettivi generali ambiziosi ma ineludibili: il contenimento del consumo di suolo, il riuso e la rigenerazione urbana, una elevata qualità e prestazione degli insediamenti, la tutela e valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico. La Legge "promuove, assieme alla limitazione del consumo di suolo, la rigenerazione di aree edificate con continuità, per

aumentarne l'attrattività attraverso la riqualificazione dell'ambiente costruito, secondo criteri di sostenibilità e per accrescerne la vivibilità con la qualificazione e l'ampliamento dei servizi e delle funzioni strategiche ivi insediati".²

Per favorire un rapido passaggio dalla fase espansiva a quella rigenerativa, è introdotta una rigida tempistica per la formazione dei Pug: sei anni dall'approvazione della Legge,³ si vuole a questo modo di evitare il ripetersi di quanto era avvenuto con la precedente Lr 20/2000 che, non avendo posto termini per il passaggio alla nuova pianificazione, ha portato, a diciotto anni dalla sua emanazione, alla sopravvivenza di non pochi Prg redatti ai sensi della precedente Lr 47/1978.

Il periodo transitorio è articolato in due fasi. Entro quattro anni deve essere avviata la formazione del Pug, che deve giungere all'approvazione nei successivi due. La prima fase si è conclusa il 31 dicembre del 2021. Anche se sono solo 27 i piani adottati,⁴ si è posto comunque fine all'attuazione delle previsioni espansive della pianificazione precedente, poiché i Comuni non dotati di Pug, dopo tale data, possono attuare solo interventi all'interno del territorio urbanizzato, senza ricorrere a varianti alla pianificazione vigente.

La struttura del Pug

La struttura del Pug ha il compito di assolvere ad alcuni principi, assegnati dalla legge, che devono essere alla base del piano e informare tutti i suoi elementi: flessibilità, trasparenza, pari trattamento dei soggetti coinvolti nelle trasformazioni, partecipazione. Vedremo ora come questi principi sono declinati nei temi di seguito trattati.

Il Pug si compone di: un quadro conoscitivo diagnostico che definisce la parte strutturale, evidenziando le criticità e le opportunità presenti nel territorio quale riferimento per la definizione degli obiettivi strategici; la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale che definisce le politiche urbane e territoriali perseguite; una parte regolativa che disciplina le trasformazioni diffuse nel territorio urbano e rurale e le regole per l'attuazione dei progetti complessi; la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (Vas/Valsat), obbligatoria per i progetti complessi esterni al territorio urbanizzato, mentre all'interno i progetti complessi sono assoggettati a valutazione di assoggettabilità. La forma del piano è cambiata: il Pug non perimetra gli ambiti di trasformazione, non perimetra i nuovi standard (ma questo non lo faceva nemmeno il Psc/Rue) e accentua il ricorso a processi negoziali.

La dimensione strategica

La Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, che è una delle principali novità introdotte dalla legge,⁵ quantifica il territorio consumabile al 2050 definito dalla legge nel 3% del territorio urbanizzato al 1° gennaio 2018⁶ e definito dal 'saldo' tra le aree per le quali la pianificazione urbanistica attuativa prevede la trasformazione insediativa al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, e quelle per le quali è prevista una destinazione che richiede interventi di desigillazione, attraverso la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo all'interno del perimetro del territorio urbanizzato. Lo stretto rapporto tra contenimento del consumo di suolo e rigenerazione della città costruita⁷ è evidente nell'elenco degli interventi che possono erodere il 3%. Questi sono così individuati nella legge: interventi di edilizia residenziale sociale, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento; nuovi insediamenti di edilizia residenziale libera limitatamente alle quote necessarie per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale; insediamenti strategici volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio; opere pubbliche; opere qualificate di interesse pubblico dalla normativa vigente.

La Strategia traduce gli obiettivi in strategie spaziali e individua le azioni specifiche, i criteri e le condizioni generali che consentono di attuarle; definisce in modo ideogrammatico (la strategia non è conformativa) lo schema di

assetto della città futura e il progetto trascolare della città pubblica; individua i fabbisogni specifici di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici. È quindi il riferimento per la realizzazione degli interventi diffusi (diretti) e per la definizione degli strumenti di attuazione delle trasformazioni complesse.

La Strategia effettua un bilancio articolato delle dotazioni territoriali riferito a più scale che riflettono l'areale di influenza delle singole dotazioni, in base al quale possono essere individuati standard urbanistici differenziati per specifiche parti di città. Normalmente lo standard viene articolato alle scale territoriale, urbana e di prossimità (quartieri, rioni, ecc.). In attesa della revisione del Di 1444/1968, nella legge sono ampliate le tipologie delle dotazioni territoriali.

Sul piano quantitativo, i centri urbani dell'Emilia-Romagna dispongono di un livello di dotazioni decisamente alto: le maggiori criticità non sono nelle quantità minime, che per gli insediamenti residenziali sono quantificate in 30 mq per ogni abitante effettivo e potenziale⁸ (valore normalmente superato) ma più frequentemente nella manutenzione di quelle esistenti.

La dimensione spaziale degli standard non è una novità. Lo stesso Di 1444/1968 divideva gli standard a servizio dell'insediamento da quelli territoriali. Il ruolo di ciascuno, che si è andato precisando negli anni, induce a formulare proposte di assetto riferite alla dimensione territoriale a seconda del tipo di standard ed a relazionarlo alla scala territoriale, urbana o di prossimità: la "Città dei 15 minuti" può essere un obiettivo significativo da perseguire. Da un punto di vista tipologico la Lr 24/20174 amplia la gamma delle dotazioni territoriali che la Legge 20/2000 classificava in: infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, attrezzature e spazi collettivi, edilizia residenziale sociale (Ers), dotazioni ecologiche e ambientali. Nella nuova legge, queste ultime sono articolate e definite con maggiore dettaglio. Le dotazioni ecologiche e ambientali del territorio sono costituite dall'insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono, insieme alle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, a contrastare i cambiamenti climatici e i loro effetti sulla società e sull'ambiente, a ridurre i rischi naturali e industriali e a migliorare la qualità dell'ambiente urbano. Precisi sono anche gli obiettivi da conseguire per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo di edilizia residenziale sociale, la principale funzione abitativa, che può consumare il 3% del suolo consumabile al 2050.

La qualità delle dotazioni, ovvero il loro stato manutentivo, come abbiamo accennato, costituisce in vari casi l'anello debole nel sistema delle dotazioni territoriali. La crescita della città pubblica, alla quale tutti gli interventi diffusi e complessi devono contribuire, può attuarsi non solamente come realizzazione e cessione di nuove dotazioni, ma anche come manutenzione/qualificazione di quelle esistenti.

La dimensione regolativa e le regole per le trasformazioni complesse

La disciplina del territorio urbano fa riferimento ai tessuti urbani, definiti in base alle caratteristiche morfologiche, tipologiche e di formazione, allo stato conservativo e all'utilizzazione, ed anche al ruolo che la strategia assegna a ciascuno di essi.⁹ La Legge distingue la rigenerazione che interessa esclusivamente l'oggetto edilizio, che si attua con intervento diretto (principalmente con demolizione e ricostruzione), dagli interventi complessi che intervengono modificando la struttura urbana.

In base all'analisi dei tessuti la città costruita può essere articolata in città da qualificare e città da rigenerare.

La città da qualificare è caratterizzata da una buona qualità edilizia ed urbanistica, ed in essa gli interventi diffusi di rigenerazione possono migliorare l'efficienza energetica e la messa in sicurezza sismica degli edifici e contestualmente promuovere un maggiore comfort urbano. Gli interventi si attuano con titoli abilitativi diretti.

Nella città da rigenerare il degrado edilizio (e sociale) è spesso accompagnato da dismissioni che interessano quote significative degli edifici. In questi casi la necessità di attuare interventi più complessi che vanno oltre la sfera edilizia e riguardano la struttura urbana, portano all'utilizzo di Accordi operativi (Ao), Piani attuativi di iniziativa pubblica (Paip), Permessi di costruire convenzionati (Pdc convenzionati) o procedimenti unici ai sensi dell'art. 53 della Lr 24/2017.

Le trasformazioni complesse nella città da rigenerare non sono perimetrare nel Pug: è compito degli strumenti di attuazione farlo, ma possono essere proposte anche nella città da qualificare; possono essere presentate in seguito a bandi che l'amministrazione potrà pubblicare per promuovere trasformazioni intensive in specifici tessuti o per raggiungere obiettivi ritenuti prioritari contenuti nella Strategia.

Le trasformazioni diffuse trovano nelle norme una disciplina di dettaglio, quelle

complesse un sistema di regole che ne guidano la progettazione, tra queste la perequazione urbanistica che, potrà garantire pari trattamento e regole certe anche a proposte di Ao al di fuori dai bandi.¹⁰

La Legge introduce anche gli usi temporanei. In attesa della definizione del progetto di trasformazione, l'uso temporaneo contrasta l'insorgere di fenomeni di degrado sociale e favorisce al contempo lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali. "L'uso temporaneo può riguardare sia immobili privati che edifici pubblici, per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico e non comporta il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate."¹¹ I soggetti gestori sono individuati attraverso apposito bando o avviso pubblico.

Il Pug non perimetra aree di nuova urbanizzazione. Nella Vas/Valsat sono individuati i criteri¹² (aree permeabili non infrastrutturate intercluse nella città costruita, aree esterne prossime ad essa, accessibilità, assenza di vincoli paesaggistici e ambientali e di rischi, ecc.) con i quali tali aree potranno essere individuate per calare sul territorio le trasformazioni che utilizzano il 3% delle aree consumabili al 2050. Sarà compito dell'Ao perimetrare, secondo tali criteri e coerentemente con gli obiettivi e le azioni della strategia, le aree proposte per l'intervento. Indici perequativi potranno essere alla base delle quantità edificatorie realizzabili, incrementabili in relazione all'apporto dell'intervento alla realizzazione dello schema di assetto della città pubblica. Gli interventi si attuano con Ao, Paip, Pdc convenzionati art. 53.

Gli strumenti di attuazione

Gli strumenti di attuazione sono drasticamente ridotti e in gran parte ricondotti all'Ao che, secondo la Legge, ha "il valore e gli effetti dei piani urbanistici attuativi".¹³ "È molto più, però di un Piano attuativo [...]", perché si muove in una cornice molto più libera rispetto ai vecchi strumenti attuativi e gerarchicamente sottordinati. [...] In ogni caso, la Legge pare fare un'operazione estremamente pragmatica: siccome si deve intervenire su di un territorio già 'conformato' e non ci sono strumenti efficaci per intervenire autoritativamente (se non ipotizzando ciò che costituirebbe una mera utopia e cioè un'attuazione coattiva mediante esproprio), non si può che scendere 'a patti' con i proprietari dei beni, usando la 'negozialità' (ma anche la premialità) per indirizzare il privato verso un uso 'sociale' del proprio diritto di proprietà (Gualandi 2018). L'enfasi posta dalla legge

sulla negoziazione impone al Pug di mettere in campo strumenti che garantiscano trasparenza e pari trattamento in tali processi.

Analogamente può dirsi per il procedimento unico di cui all'art. 53 della Lr 24/2017 che, attraverso la convocazione di una conferenza di servizi, giunge all'approvazione del progetto (definitivo o esecutivo) di: a) opere pubbliche o di interesse pubblico, di rilievo regionale, metropolitano, d'area vasta o comunale; b) interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa, ovvero interventi di nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate.

Il procedimento unico (non applicabile ai progetti sottoposti a Via) è più snello rispetto all'Ao ma anch'esso è sottoposto a Vas/Valsat e a negoziazione nel caso di proposta da parte di un soggetto privato.

La trasparenza dei processi

La trasparenza è garantita dunque, oltre che dai criteri e condizioni definiti nella strategia, dall'individuazione delle trasformazioni complesse da affidare ad Ao principalmente tramite bandi di evidenza pubblica con i quali i privati sono invitati a presentare proposte. La valutazione delle proposte è effettuata in base a criteri definiti nel Pug (e non di volta in volta nei singoli bandi, come avveniva per la formazione dei Poc), che potranno trovare in specifici bandi indicazioni rispetto a priorità definite dall'amministrazione.

La successiva negoziazione con i soggetti proponenti comprende la verifica della coerenza della proposta alla strategia e l'analisi del contributo alla sua realizzazione. Può essere regolata da modelli di valutazione che accompagnano l'amministrazione nel processo negoziale esplicitando i termini entro i quali avviene, incluse le premialità che possono essere messe in gioco. Tutti le trasformazioni complesse sono soggette a negoziazione, sia che siano a valle di bandi di evidenza pubblica, sia da proposte al di fuori di essi.

Concertazione, comunicazione e partecipazione

Concertazione, comunicazione e partecipazione accompagnano sia la fase di redazione che quelle di attuazione del Pug, intervenendo con forme diverse e coinvolgendo più soggetti. L'amministrazione nomina il garante della comunicazione e della partecipazione. La partecipazione si esplica a vari livelli ed è commisurata alla fase e alla tipologia del progetto da attuare. Può avere come riferimento

stakeholder (come nelle proposte indicate in precedenza), privati proprietari (chiamati in causa nel caso di interventi complessi riguardanti edifici abitati) ed anche cittadini direttamente interessati, ad esempio, dalla qualificazione di uno spazio pubblico. Alla base di questi processi c'è la co-gestione di pubblico e privato nella tutela e uso del territorio (Gualandi 2018). È evidente che l'attuazione degli interventi complessi, e in particolare di quelli rigenerativi, obbliga il Comune ad assumere ruoli nuovi: non solo regolatore, ma anche promotore e coordinatore. Non a caso la legge obbliga i Comuni alla formazione dell'Ufficio di piano.

In chiusura vale la pena evidenziare che stanno aumentando, rispetto alla precedente fase di pianificazione, i casi in cui il lo strumento urbanistico viene redatto dalle unioni di comuni. E' questa una scelta particolarmente efficace soprattutto per i Comuni di piccole dimensioni che non solo avrebbero difficoltà nella formazione e gestione di uno strumento articolato e complesso, ma che nell'unione possono ampliare la dimensione territoriale e quindi definire strategie che vanno oltre i propri confini aumentando le possibilità di incidere sulle relazioni e competitività del sistema territoriale. ■

Note

1 Ad esempio, la pianificazione paesaggistica è di competenza delle Regioni e il Ptp (in corso di adeguamento al Dlgs 42/2004) non sarà più assunto e approfondito nei nuovi piani provinciali (Ptav).

2 Lr 24/2017 art. 7 comma 1.

3 Il periodo transitorio, inizialmente di cinque anni è stato prorogato di uno a causa del Covid.

4 I Comuni dell'Emilia-Romagna sono 330 e numerosi hanno avviato la formazione di Pug in Unione.

5 Lr 24/2017 art. 34.

6 Data di entrata in vigore della Legge.

7 Da notare come nella legislazione emiliano-romagnola, contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana non sono oggetto di leggi separate ma trattate nella legge urbanistica.

8 Analoghe quantità erano definite nella precedente Lr 20/2000.

9 Lr 24/2017 artt. 7 e 31.

10 La perequazione persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari delle aree e degli edifici dei vantaggi e degli oneri derivanti dalle trasformazioni urbanistiche (Lr 24/2017 art. 26).

11 Lr 24/2017 art. 16.

12 Tali criteri possono essere anche territorializzati, in modo ideogrammatico, nella Vas/Valsat.

13 Lr 24/2017 art. 38.

Riferimenti

Gualandi F. (2018), "Gli accordi operativi", *Urbanistica Informazioni*, no. 280-281, p. 38-39.

a cura di Sandro Fabbro

Presidente

Sandro Fabbro

Vice Presidente

Paolo De Clara

Segretaria

Paola Barban

Tesoriere

Massimo Fadel

Membri effettivi e Soci aderenti

Mauro Pascoli

Marino Pavoni

Alberto Rutter

Pierpaolo Zanchetta

Enti associati

Comune di Udine (Del. Eddi Dalla Betta)

Revisori dei Conti

Dario Baresi

Daniele Orzan

Comunità Montana della Carnia (Del.

Patrizia Gridel)

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Sandro Fabbro

La centralità della strategia della rigenerazione territoriale

Sandro Fabbro

Premessa

Nel corso del 2020 l'Inu Friuli Venezia Giulia cominciava a registrare la necessità di un costante monitoraggio e valutazione su cause ed effetti territoriali dell'impatto della pandemia e dava avvio a una riflessione più ampia sulla portata storica ed eccezionale dell'evento e sulle conseguenze della stessa anche in termini di ripensamento dei modelli urbanistici e, più in generale di sviluppo territoriale regionale. Questa riflessione diventava oggetto di diversi incontri e documenti indirizzati all'Inu nazionale, alla Regione, al tavolo di partenariato regionale per i fondi strutturali europei, all'Anci, all'Ance, a Legambiente ecc. Con questi ultimi tre soggetti locali si instaurava, progressivamente, anche un rapporto di collaborazione che portava a valutazioni e considerazioni comuni che si rintracciano in diversi documenti discussi ed approvati assieme. Il Next Generation Eu (approvato nell'estate in Commissione europea) e il PNRR, la cui elaborazione viene avviata a fine anno, costituiscono i nuovi temi di discussione e quadri di riferimento.

In sintesi, con i vari incontri e nei vari contributi scritti, l'Inu FVG propone che si cambi approccio alle questioni delle trasformazioni territoriali, dando assoluta priorità alla "rigenerazione territoriale" – che distingue da quella "urbana" – e che si cambi prospettiva e visione passando da prospettive traguardate al breve-medio periodo a prospettive che guardino al 2050, *data target* per la realizzazione del European Green Deal ed il raggiungimento della cosiddetta "neutralità

carbonica". A monte di tutto si colloca il riconoscimento che:

- il ciclo economico-territoriale, iniziato nei primi anni del secondo dopoguerra e che ha realizzato metà circa degli insediamenti del territorio regionale e italiano, è arrivato praticamente a conclusione nel corso del primo decennio dell'anno 2000, rivelando tutta la sua inadeguatezza proprio nel corso della pandemia;
- che oggi quel patrimonio spesso di bassa qualità edilizia oltre che architettonica, risulta largamente obsoleto da un punto di vista tecnico e funzionale e che, anche dal punto di vista immobiliare, ha poco valore perché mal collocato, mal urbanizzato e infrastrutturato e di bassa qualità paesaggistica. Spesso è anche poco utilizzato se non abbandonato;
- anche se è in corso un parziale recupero edilizio, di tale patrimonio, attraverso bonus, superbonus ecc., è inevitabile anche chiedersi che senso abbia, in molte aree sub-regionali, questo recupero in presenza di una forte e costante contrazione demografica;
- allo *stock* edilizio obsoleto prevalentemente residenziale (che va ad aggiungersi a quello dismesso e abbandonato di tipo industriale e militare), si aggiungeranno presto, inoltre, centri commerciali, turistici, di servizi. La domanda centrale è, quindi, con quali visioni e pianificazioni avviciniamo il destino di queste enormi volumetrie, di questo capitale territoriale in via di dismissione che non è centrale, non è bello, non è funzionale, è antieconomico ecc.? Nel giugno del 2021, si tiene un Convegno, interno all'Inu FVG, sulla "Rigenerazione territoriale del FVG" nel quale

l'integrazione tra Servizi ecosistemici, energie rinnovabili e contesti territoriali, viene visto come un motore fondamentale dei processi di rigenerazione territoriale. Nel 2022 viene costituita la Comunità di lavoro per la rigenerazione territoriale (che raccoglie, oltre a quelli già citati, anche nuovi soggetti) e che diventa operativa con il *workshop* del 4 novembre 2022, che vede, assieme alla sezione regionale FVG dell'Inu, la Comunità della montagna della Carnia, il Centro Euro Direct Carnia, l'Università degli studi di Udine e l'Università degli studi di Trieste e che ha come scopo quello di avvicinare gli studenti della montagna ai temi della rigenerazione della montagna friulana.

L'alleanza "ecopolitana" (ecologia più antropizzazione) per rigenerare i territori della Regione

Quali sono le constatazioni empiriche da cui parte tale radicale approccio di pianificazione e quali le sue prospettive future?

Quaranta-cinquant'anni di sviluppo industriale e post-industriale, di grande e potente infrastrutturazione, di crescita della qualità della vita, dei servizi socio-culturali ed educativi, di innovazione scientifica e tecnologica, di buona amministrazione da parte di una Regione autonoma ecc., nonostante si siano dimostrati anche innegabili punti di forza, non sono bastati, pertanto, a fermare (o non sono stati sufficienti a contrastare) un lento ma inesorabile declino demografico, territorialmente sempre più pervasivo. Un declino che, partito dalle aree montane negli anni '70, ha poi interessato alcune aree urbane per estendersi infine a diverse parti del territorio regionale e portando l'intera Regione – in un contesto nazionale comunque estremamente critico – ad essere oggi tra le peggiori su scala nazionale ed europea. Se continuano senza contrasto adeguato i processi di declino demografico in atto, è prevedibile che, al 2050, la popolazione regionale, oggi poco al di sotto del milione e duecentomila abitanti, finirà abbondantemente sotto il milione di abitanti mettendo a serio rischio di esistenza non solo reti e qualità dei servizi pubblici ma anche le stesse istituzioni pubbliche.

Complesse sono le cause, collegate certamente alle caratteristiche strutturali della Regione oltre che alle note difficoltà, dell'intero Paese, a pensare al futuro e alle generazioni più giovani (un dato per tutti: l'enorme e crescente carico di debito pubblico). Non molte, invece, sono le potenziali soluzioni che possono essere messe a fuoco

ed affrontate. La principale consiste probabilmente nel trattenere i più giovani e nel riattrarre buona parte di quelle circa 30mila persone (di cui buona parte giovani) che se ne sono andati via solo nell'ultimo decennio. Il messaggio e la sfida da dare a queste persone, per essere convincente, deve essere, prima di tutto, credibile ma anche di alto livello. Nulla di neo-romantico, di nostalgico, di utopistico. I materiali e le condizioni di base ci sono tutti, come parti di un territorio da riconoscere e di strutture da ri-significare. Ci sono gli ecosistemi naturali, seminaturali e rurali (tutti quelli ancora esistenti, ma anche tutti quelli che è possibile ripristinare), ci sono i sistemi infrastrutturali ed insediativi antropici (che sono già più che sovrabbondanti), ci sono i soggetti istituzionali appropriati (la Regione autonoma), ci sono anche le risorse. Manca un 'disegno' unitario capace di motivare a restare o ritornare per "ricostruire una Regione dal punto di vista etico ed estetico".

Il disegno (il *progetto di Regione*), conseguentemente a quanto detto, dovrebbe essere la ricomposizione originale – ma certamente replicabile altrove a certe condizioni – dei 'materiali di base' – dagli ecosistemi naturali all'ambiente antropizzato – traguadato alla transizione ecologica attraverso un pervasivo processo di "rigenerazione territoriale".

Cosa può fare, in questa direzione, l'Inu FVG? Non può certo pensare di porsi da sola alla testa di un processo lungo, difficile e molto incerto negli esiti. Può, tuttavia, cercare di squarciare il "Velo di Maya" che impedisce di vedere e leggere questa realtà territoriale, cominciare a parlarne e, dovunque sia possibile, promuovere uno o più dei punti che seguono.

I dieci punti di un processo di rigenerazione territoriale regionale

La rigenerazione territoriale è, pertanto, la 'strategia delle strategie'. È traguadato non solo alla riqualificazione ma anche alla riappropriazione e rifunzionalizzazione di gran parte del territorio regionale antropizzato. Chiaramente, nell'immediato, non si è in grado di dare un contenuto specifico alle diverse possibili rifunzionalizzazioni ma dobbiamo pensare che, cambiamenti tecnologici, più cambiamenti climatici (con la ricerca di condizioni e ambienti più ospitali), più cambiamenti energetici (con la forte spinta all'autosufficienza e all'autoproduzione di energia rinnovabile nei territori) cambieranno il lavoro, i modi di svolgerlo, i luoghi in cui praticarlo e così pure l'abitare e le forme e i

modi di questa attività essenziale nella vita delle persone. Conseguentemente potrà aumentare anche l'attrattività della Regione. Certo è che la rifunzionalizzazione nasce anche predisponendosi ad intercettare le domande di cambiamento e collegandole a un sistema di pianificazione regionale e di pianificazione urbanistica coerente e integrato. La rigenerazione territoriale può prevedere degli assi d'azione (i 10 punti che seguono ne sono un'esemplificazione) e richiedere una serie articolata di misure che riguardino, da una parte, le regole dell'urbanistica delle aree urbane, periurbane e non urbane e, dall'altra, un complesso di interventi progettuali miranti alla conservazione attiva, al ripristino o all'incremento delle potenzialità del territorio regionale secondo una immagine unitaria che non trascuri gli aspetti estetici. Gli assi di azione che appaiono decisivi sono:

1. la cura/tutela/valorizzazione dei patrimoni ambientali in essere e la realizzazione dell'infrastrutturazione verde del territorio;
 2. il drastico contenimento del consumo di suolo;
 3. la rigenerazione, potenziamento e nuovo impianto di servizi ecosistemici multipli;
 4. il forte slancio alla produzione di energia rinnovabile nelle aree idonee;
 5. il completamento della infrastrutturazione digitale per ridurre il divario digitale nelle aree interne della Regione;
 6. il potenziamento dei servizi culturali e turistici di area vasta e la promozione di un'estetica del territorio assieme anche a nuove forme dello stesso;
 7. una forte spinta verso la mobilità sostenibile anche mediante la realizzazione di una rete di metrotranviaria celere tra le città ed i poli dei servizi;
 8. in connessione con la nuova rete metrotranviaria, vanno recuperate e restituite a un ruolo di centralità intermodale e di servizio qualificato, le aree di stazione anche nei centri medi e piccoli;
 9. considerare la rigenerazione territoriale anche come opportunità per rilanciare e creare nuovo lavoro e su filiere più corte che in passato, in interi settori dell'economia circolare;
 10. L'insieme di questi punti programmatici dovrebbe definire anche il telaio strutturale e i contenuti strategici del Pgt e incidere sulle specifiche scelte infrastrutturali.
- La variante al Piano di governo del territorio (Pgt) della Regione, dovrebbe, inoltre, articolare i suddetti assi in strategie e azioni per ogni "sistema territoriale locale" assicurandone, altresì, la disciplina dei diversi e necessari regimi di trasformazione. ■

Presidente

Domenico Cecchini

Vice Presidente

Marco Tamburini

Segretaria

Romina D'Ascanio

Tesoriere

Gianpaolo Messina

Membri effettivi

Domenico Cecchini

Paolo Calarossi

Alessandra Fianza

Daniele Iacovone

Enrico Lorusso

Simone Ombuen

Anna Laura Palazzo

Roberto Pallottini

Chiara Ravagnan

Michele Talia

Marco Tamburini

Soci aderenti

Elena Andreoni

Romina D'Ascanio

Carmela Giannino

Gianpaolo Messina

Lucia Nucci

Irene Poli

Enti associati

Ordine degli Architetti PPC di Roma

Ordine degli Ingegneri di Latina

Dipartimento di Architettura di Roma Tre

Revisori dei Conti

Paola Carobbi

Lucia Fonti

Daniel Modigliani

Patrizia Ricci

2° rappresentante Cdn

Michele Talia

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Chiara Ravagnan (coord.)

Franco Rossi

Irene Poli

SEZIONE LAZIO

a cura di Domenico Cecchini

Per aggiornare il Piano di Roma

Domenico Cecchini, Romina D'Ascanio, Enrico Lorusso, Simone Ombuen,
Marco Tamburini

I tempi che stiamo vivendo impongono di porre, in qualsiasi ambito si intervenga, questioni di fondo, strutturali. Non possiamo permetterci di trattare questioni di dettaglio se parliamo di città e di urbanistica. Né possiamo dimenticare che le città, nella loro forma più recente di aree metropolitane, sono ormai l'ambiente in cui vive la maggioranza del genere umano.

Di certo è questione strutturale dell'urbanistica italiana il divario temporale che sussiste, da quando i Piani regolatori hanno una durata "a tempo indeterminato", tra destinazioni pubbliche (gli Standard ma non solo) che durano 5 anni, se non sono riprese in strumenti attuativi, e possono essere confermate al massimo per un altro quinquennio, ma dietro pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni di una indennità commisurata al valore venale degli immobili, e destinazioni private che valgono a tempo indeterminato per tutta la durata del piano. Questa circostanza fu segnalata più volte e sottoposta a critica radicale da Giuseppe Campos Venuti. Basti rileggere la sua intervista raccolta da Federico Oliva e pubblicata in "Città senza cultura" (Campos Venuti e Oliva 2010: 33-34).

Richiamando la sentenza della Corte costituzionale del 1968 che aveva dichiarato incostituzionali i vincoli espropriativi a tempo indeterminato, in risposta alla quale era stata approvata la legge che fissò in 5 anni la validità dei vincoli, Campos con la sua consueta onestà intellettuale dichiara "però l'obiezione più importante alla sentenza, che allora i riformisti non avanzarono – a cominciare

da me stesso – fu quella che tutte le destinazioni del piano, pubbliche e private, dovrebbero godere di pari trattamento, cioè avere la stessa scadenza e gli stessi modi di reiterazione; e che la sentenza aveva, dunque, trascurato di affrontare il problema nella sua interezza, proponendo una soluzione alla scadenza delle previsioni riguardante le destinazioni pubbliche, ma dimenticando di fare altrettanto per quelle private". Alla chiarezza della esposizione di Campos, col senno di poi, si potrebbe solo aggiungere che forse non si trattò di una dimenticanza.

Resta comunque il fatto che la disimmetria temporale permane ed è a tutt'oggi superata solo da qualche legge regionale, in particolare da quella dell'Emilia-Romagna.¹

È dunque tempo che una nuova legge urbanistica, necessariamente "di principi", assuma l'identica durata temporale delle previsioni di interesse pubblico e quelle di interesse privato come uno dei suoi contenuti più significativi.

Quanto alle vicende urbanistiche romane va segnalato che l'attuale Amministrazione, guidata dal Sindaco Roberto Gualtieri entrato in carica 21 ottobre 2021, ha recentemente costituito un gruppo di lavoro per l'aggiornamento delle Nta del piano vigente. Il lavoro è appena iniziato ma c'è da sperare che sia l'occasione per alcune interventi di semplificazione tra i quali è certamente da annoverare anche l'eliminazione di ogni riferimento normativo alla disciplina dell'antico Prg 1962-'65. La Sezione Lazio dal 2020 ha avviato, tra gli altri, un Gruppo di lavoro "Urbanistica romana e Prg vigente". Il lavoro conclusivo e le riflessioni

scaturite sono stati oggetto dell'ampio partecipazione partecipato Seminario "Per aggiornare il Piano Regolatore di Roma" del 21 gennaio 2022, di una serie di documenti accessibili dal sito della Sezione² e sono stati pubblicati nel numero 303 di *Urbanistica Informazioni*.

All'interno di questa articolata attività, un sottogruppo si è dedicato al tema: "Innovazione e criticità nella normativa tecnica del Prg"³.

L'attuale crisi delle amministrazioni pubbliche titolari del potere di pianificazione urbanistica – si sostiene in quel documento – è caratterizzata anche dal mancato ricambio del personale interno e dalle difficoltà a ricorrere ad apporti di tecnici esterni, difficoltà che unite a una generale scarsità di risorse da investire, sta di fatto provocando un blocco dell'attività amministrativa.

In tale contesto più che mai occorre che lo strumento urbanistico comunale ritorni a essere un motore di sviluppo per il territorio e per le comunità insediate e contribuisca a fornire idee, contributi e proposte innovative per il rilancio dell'attività edilizia, di recupero e di trasformazione urbana, tuttora componenti rilevanti dell'economia cittadina, fattori importanti per la sua capacità di partecipare alle più generali dinamiche socio economiche e di conquistare posizioni nella competizione interurbana.

Da questo punto di vista, un'attenta riflessione sull'apparato normativo e regolativo del Prg, pienamente vigente dal 2008, assume particolare rilievo anche all'interno delle iniziative intraprese dall'Inu Lazio volte a definire una 'piattaforma' per l'aggiornamento del piano a 14 anni dalla sua approvazione.

Occorre sottolineare che le norme del vigente Prg di Roma contengono numerose innovazioni urbanistiche, soprattutto per l'introduzione di nuove forme:

- di attuazione urbanistica (progetto urbano, fase preparatoria dei programmi integrati);
- di strumenti per la gestione perequativa dell'attuazione del piano (cessione compensativa, incentivi al rinnovo edilizio);
- dell'introduzione del contributo straordinario;
- del ricorso all'intervento diretto nei tessuti (tra cui lo sblocco dei frazionamenti in considerazione della progressiva riduzione della dimensione familiare);
- dell'inserimento delle categorie di intervento ambientali e della rete ecologica.

L'insieme di tutte queste innovazioni si trasformano in concrete prescrizioni tecniche contenute nelle Nta che rispondono all'obiettivo generale di rafforzare il ruolo centrale dell'Amministrazione comunale con l'obiettivo di migliorare la redistribuzione della

rendita fondiaria prodotta dalle scelte di piano a favore del pubblico interesse.

Naturalmente anche in questo caso esiste un tema di adeguamento delle Nta a tutte le disposizioni normative statali e regionali che si sono succedute nel tempo, alcune delle quali stimulate dai principi innovativi introdotti dal Prg (contributo straordinario, criteri e modalità di perequazione), che hanno portato alla semplificazione delle procedure, al sostegno della rigenerazione urbana e a nuove regole sul paesaggio e sulla tutela dei beni culturali. Tuttavia, oltre alla oggettiva necessità di un aggiornamento che recepisca le disposizioni legislative sopravvenute e/o abrogate, emergono, dall'esperienza della concreta gestione del piano, forme di rigidità irrisolte, che rendono difficile l'applicazione operativa del dettato normativo, incrementando le potenzialità interpretative delle strutture tecniche e degli operatori di settore con il conseguente ritardo nell'attuazione e nella gestione degli interventi diretti e indiretti.

Nell'ambito del citato gruppo di lavoro di Inu Lazio sul tema di una proposta di aggiornamento e rilancio della strumentazione urbanistica generale vigente a Roma, il contributo del sottogruppo sulle Nta si è concentrato sull'analisi delle Norme tecniche di attuazione del Prg, per indagare sui problemi emersi nella sua gestione ovvero per evidenziare le buone pratiche che si sono manifestate attraverso l'applicazione delle prescrizioni normative. Attraverso una lettura critica dell'articolato, si sono indagati pregi e difetti delle principali innovazioni, concentrandosi sugli esiti positivi e negativi generati dall'applicazione delle disposizioni, nella prospettiva di una semplificazione

delle procedure, di una certezza del diritto e di un supporto allo sviluppo. Il risultato finale del lavoro si concretizza nella proposizione di alcune questioni, sintetizzate in apposite schede valutative allegate,⁴ per aprire un dibattito in città su alcune evidenze emendative delle Nta, allargando la discussione a chiunque fosse interessato a fornire un'esperienza e un apporto disciplinare, non dimenticando che l'articolato del Prg di Roma ha già 'fatto scuola' e molti degli elementi costitutivi del Piano si ritrovano in numerose altre esperienze in Italia. Per sistematizzare, in questa fase di analisi del testo delle Nta, le principali questioni emerse anche negli incontri del direttivo della Sezione, il lavoro si è indirizzato nell'evidenziare criticità e opportunità, differenziando le Schede valutative secondo tre insiemi di argomenti: (i) l'efficacia urbanistica, gli strumenti, le procedure; (ii) la classificazione e le prescrizioni delle componenti urbane e territoriali e (iii) le competenze ed il ruolo dei municipi e le modalità partecipative. ■

Note

1 Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24.

2 <http://lazio.inu.it/>

3 Il testo, redatto da Daniele Iacovone, Enrico Lorusso, Gianpaolo Messina, Marco Tamburini è anch'esso pubblicato nello stesso numero di *Urbanistica Informazioni*.

4 Anch'esse scaricabili dal sito web della Sezione.

Riferimenti

Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di) (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza Editore, Bari, p. 33-34.



Roma, vista sui Fori imperiali.

(foto di Federica Martorana)

Presidente

Giampiero Lombardini

Vice Presidente

Antonio Chirico

Segretario

Andrea Vergano

Tesoriere

Tommaso Lanteri Minet

Membri Effettivi e Soci aderenti

Federica Alcozer

Franca Balletti

Silvia Capurro

Pasquale Gabbaria Mistrangelo

Andrea Pasetti

Antonio Schizzi

Silvia Soppa

Angela Sterlick

Chiara Vaccaro

Enti associati

Ordine degli Architetti di Genova
(rappresentato da Francesca Salvarani)

Revisori dei Conti

Roberto Bobbio

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Franca Balletti (coord.)

Il modello di pianificazione in Liguria.

Rigenerazione urbana, nuovi standard, area vasta e ambiente: tentativi di innovazione

Giampiero Lombardini

L'innovazione del quadro legislativo

I tentativi più significativi di introdurre innovazioni sia tecniche che di *governance* in Liguria, negli ultimi anni, si registrano nella graduale riforma del quadro legislativo regionale in materia di governo del territorio. La Legge urbanistica regionale 36/1997 fin dalla sua approvazione è stata oggetto di una serie di modifiche volte soprattutto a semplificare l'iter di formazione dei Piani urbanistici comunali (Puc). L'ultima in ordine di tempo è stata la Lr 6/2021 con la quale è inteso introdurre un generale disegno di riforma della legge, con l'obiettivo dichiarato di migliorare la dotazione di servizi e infrastrutture pubbliche, nei Comuni più urbanizzati del territorio regionale, e di contrastare i fenomeni di abbandono nei Comuni dell'entroterra. Nella nuova legge viene assegnato al Piano territoriale regionale (Ptr) l'individuazione dei "Comuni che hanno configurazione di città, conurbazione costiera o valle urbana" e gli "ambiti territoriali dell'entroterra". Per i primi vengono introdotti due nuovi strumenti di pianificazione (in sostituzione del Puc): il Psi - Piano dei servizi e delle infrastrutture (di valenza potenzialmente sovracomunale), che definisce il sistema delle dotazioni pubbliche e di approvazione regionale; il Piano urbanistico locale (Pul), che regola l'uso del suolo, di competenza comunale. Per i Comuni dell'entroterra rimane invece in vigore il Piano urbanistico comunale (Puc). Pur con l'obiettivo apprezzabile di porre al centro del processo di pianificazione territoriale la dotazione di

servizi pubblici delle aree urbane e contrastare i fenomeni di abbandono e degrado delle aree interne, la Lr 6/2021 deve ancora trovare un'effettiva attuazione (vista la sua recente emanazione non sono ancora stati adottati da alcun Comune i nuovi strumenti ivi previsti), che dovrà trovare il modo per superare il regime urbanistico differenziato per i Comuni interni (in cui sopravvive il Puc) e per i Comuni più urbanizzati lungo la costa e le principali aree vallive (in cui vengono introdotti Psi e Pul), risolvendo al contempo la questione delle procedure e degli incentivi per favorire la creazione di consorzi comunali, indispensabile passaggio per semplificare e rendere più efficiente il processo di pianificazione del territorio.

Nell'ambito del processo di riforma della legge urbanistica regionale, ha poi trovato spazio una generale rivisitazione del tema degli standard urbanistici. Gli uffici regionali hanno infatti svolto un intenso lavoro, in primo luogo, per rivedere il concetto di "standard urbanistico", ampliandolo (inserendo nuove categorie di attrezzature e spazi di pubblico servizio) e differenziandolo per contesti territoriali. Si è messo mano anche alla ridefinizione tecnica delle procedure di dimensionamento delle dotazioni territoriali, dal momento che nella predisposizione dei nuovi strumenti urbanistici, le amministrazioni comunali sono indirizzate ad adottare il nuovo concetto di "Unità di carico urbanistico": uno schema di calcolo dei pesi insediativi che tiene conto, oltre che della presenza degli abitanti effettivamente

stabili, anche della popolazione fluttuante, un tema che trova in Liguria due importanti declinazioni: nei Comuni costieri il nuovo metodo di calcolo (che incorpora anche gli alloggi non occupati, i posti letto delle strutture ricettive, gli addetti delle varie attività produttive e di servizio) consente di tener in debita considerazione i flussi stagionali di residenzialità effettiva e di addetti temporanei (che richiedono standard specifici, per così dire 'flessibili' nel tempo e nello spazio) e per le aree dell'entroterra consente di render conto in modo più puntuale dei fenomeni di abbandono o sotto-utilizzo, che trovano in un'offerta specifica di spazio pubblico un potenziale elemento di contrasto. La revisione 'tecnica' degli strumenti di pianificazione ha portato anche alla definizione di "linee guida" per la redazione dei Puc, con un tentativo di legenda comune per la zonizzazione degli ambiti urbanistici e una struttura unitaria delle norme tecniche di attuazione, volta a garantire la massima 'leggibilità' del piano nella fase della sua attuazione.

Per quanto attiene la questione del consumo di suolo, in Liguria non è presente una legge specifica in tal senso, nonostante l'evidente fragilità del territorio, soggetto a frequenti eventi alluvionali e fenomeni di dissesto, dovuti in parte all'intenso processo di urbanizzazione delle aree costiere e vallive, in parte al progressivo abbandono del territorio agricolo. Nella Legge urbanistica regionale 36/97, modificata dalla Lr 6/2021, non si fa alcun riferimento esplicito al tema: l'unico possibile riferimento, indiretto, compare laddove si attribuisce al Ptr la funzione di governare un corretto uso del suolo. Il tema è poco 'sentito' a livello regionale, dal momento che i vari rapporti nazionali sul consumo di suolo (Lombardini 2016; Crcs 2022; Ispra 2022) indicano la Liguria come una Regione relativamente stabile sotto il profilo della dinamica del consumo annuale di suoli a fini urbani. Va considerato però il dato della morfologia regionale che rende evidente come sulle (esigue) piane litoranee e vallive (e sposso anche lungo le pendici delle colline costiere) il fenomeno abbia invece condotto ad una sostanziale saturazione dello spazio occupato in grandi percentuali da territorio urbanizzato. Ed inoltre andrebbe anche considerato il fenomeno dell'avanzata del bosco nelle aree interne (causato dal venir meno del presidio della popolazione in ambito rurale), che divorza costantemente molti kmq di terreni un tempo agricoli. La gestione di queste dinamiche è lasciata agli strumenti urbanistici locali, sui quali la Regione opera

una funzione di controllo in sede di verifica (ambientale attraverso la Vas e urbanistica) delle procedure di formazione dei piani. Per quanto riguarda invece la rigenerazione urbana, la Regione si è dotata recentemente di una specifica legge (Lr 23/2018) che si propone di affrontare contestualmente il problema della rigenerazione urbana e del recupero delle aree agricole. La legge affida ai Comuni, anche su proposta di altri soggetti pubblici o privati, il compito di individuare gli ambiti che richiedono interventi di rigenerazione urbana (in quanto caratterizzati da condizioni di degrado) o interventi di recupero del territorio agricolo (in quanto caratterizzati da terreni abbandonati e/o da manufatti edilizi degradati). Al fine di favorire una più estesa applicazione della legge sono previsti incentivi fiscali (tra questi, la possibilità di usufruire di finanziamenti regionali e lo 'sconto' sul contributo di costruzione) che hanno concorso a sbloccare l'attuazione di alcune aree di trasformazione urbana.

La pianificazione di area vasta

Entro questo quadro generale di innovazione legislativa, si inserisce il nuovo Piano territoriale regionale (Ptr) adottato nel febbraio 2022 (Regione Liguria 2022), redatto dagli uffici della Regione dopo oltre vent'anni dall'istituzione di questo strumento nella Legge urbanistica regionale nel 1997. Il Piano è stato concepito come parte di un'operazione più ampia, che vede il suo iter di approvazione procedere in parallelo con quell'incisiva modifica della Lur di cui si è fatto cenno sopra.

Regione Liguria intende promuovere attraverso questo nuovo strumento un processo di innovazione del quadro regionale di gestione del territorio, procedendo, ad un tempo stesso, sia alla semplificazione delle procedure (soprattutto per la realizzazione degli interventi nell'entroterra), sia al ridisegno complessivo dei rapporti tra visione strategica d'insieme (regionale) e domanda locale di rigenerazione e valorizzazione. Il primo elemento di base del nuovo disegno regionale è costituito dalla definizione di una mappa insediativa del territorio ligure, che distingue "Città", "Conurbazioni costiere", "Valli urbane" e "Poli attrattori dell'entroterra". In questa operazione (che non è solo descrittiva, ma che intende presentarsi come visione progettuale), il Piano individua alcune polarità urbane intermedie, risultanti dall'aggregazione di territori intercomunali; l'intento è fornire il supporto per proporre una nuova visione complessiva, dove

l'insieme di questi poli intermedi in futuro funga sia da alleggerimento ai principali (e congestionati) centri costieri, sia da interfaccia per le vaste aree interne che attualmente gravano su tali centri per gran parte delle funzioni urbane superiori.

Nello specifico, quello che risulta più rilevante, all'interno del nuovo Ptr, è il tema "Liberare l'entroterra". Si tratta di una vasta porzione del territorio regionale (oltre il 70% del totale) dove il Piano intende agire allentando i vincoli della pianificazione, definendo una normativa semplificata per l'attuazione degli interventi essenziali. Esso individua gli interventi che attuano le sue strategie e concorrono allo sviluppo sostenibile delle comunità locali attraverso tre tipologie di intervento che riguardano le dotazioni pubbliche, l'organizzazione delle filiere del lavoro, il miglioramento della dotazione infrastrutturale.

Il Piano affronta in modo diverso che non nel passato la questione di quelle che vengono definite le "Conurbazioni costiere" e le "Valli urbane". Si tratta di situazioni dove, in generale, un potenziale assetto urbano equilibrato non è ancora stato raggiunto e quindi il disegno *ex novo* della città pubblica è fondamentale per definire e localizzare infrastrutture e dotazioni basilari che abbiano una valenza sovracomunale. Nelle "Conurbazioni costiere", in particolare, dove la crescita urbana degli anni '70-'80 non ha assunto una definizione ordinata, la città pubblica deve diventare 'punto di riferimento' per dare identità alla città.

Infine, per quanto attiene alla strategia "Aver cura della costa", il Ptr individua gli interventi per quello che risulta essere il territorio più rappresentativo e fragile della Regione (Bobbio 2016), dove si concentra la maggior parte della popolazione e delle attività antropiche. Gli indirizzi espressi fanno riferimento ad azioni tese ad alleggerire la pressione sulla costa: riduzione delle situazioni di vulnerabilità, contenimento del consumo di risorse ambientali e promozione della rigenerazione urbana.

Il Ptr rappresenta ad oggi lo strumento sul quale si concentrano le intenzioni innovative regionali nel campo della pianificazione territoriale. Infatti, il quadro degli altri strumenti di area vasta mostra segni di rallentamento. Per quanto riguarda il Piano paesaggistico, il suo iter di formazione ha preso avvio ormai da tempo (2017), e solo nel 2019 la Giunta regionale ha approvato il documento preliminare del Piano paesaggistico. La proposta di Piano, se da una parte si

rileva un apprezzabile operazione di raccolta e sistematizzazione di dati e informazioni, dall'altra emerge l'assenza di una lettura interpretativa degli ambiti di paesaggio. Gli 11 ambiti individuati restituiscono una lettura 'orizzontale' – costa/entroterra – che non tiene conto dei processi di formazione degli organismi territoriali liguri, sviluppati prevalentemente per sistemi vallivi.

Il percorso di formazione del Piano territoriale generale della Città metropolitana di Genova (Ptg), ai sensi della L 56/2014, nell'aprile 2015, non è mai giunto a conclusione, rimanendo così in vigore il Piano territoriale di coordinamento del 2002, con la successiva Variante 2014. Il Piano strategico della Città metropolitana di Genova (Psm) è stato approvato nell'aprile 2017. Nel marzo 2022 si è dato avvio ad una nuova fase di aggiornamento del Psm, con l'obiettivo di collegare le strategie territoriali alle politiche europee Next Generation - PNRR. Sulla base di tale aggiornamento è stato predisposto il progetto di Piano urbano integrato (Pui), "Da periferia a nuove centralità urbane: inclusione sociale nella Città metropolitana di Genova", approvato dal Ministero dell'Interno e finanziato con 141 milioni di euro. L'esperienza del Pui di Genova è un altro interessante caso di innovazione: in esso trovano integrazione le strategie dei piani di settore (Pums, Bicipan) e dei piani urbanistici dei Comuni interessati.

Nel novembre 2019 la Città metropolitana ha poi presentato "L'agenda metropolitana sostenibile di Genova: verso spazi metropolitani sostenibili", che concorre a sviluppare la nuova fase del Piano strategico: integrando, in coerenza con i cinque obiettivi del piano, le politiche di sviluppo sostenibile di Agenda 2030 e del Pums.

Il caso Genova: le regole della trasformazione urbana

Il più recente ciclo di grandi trasformazioni urbane è iniziato, di fatto, nel 2013 con la proposta denominata "Blueprint" di Renzo Piano per la fascia costiera portuale di levante, vede l'operazione del *Waterfront* (Lombardini et al. 2021) come il momento cruciale e anticipatore di una serie di altre trasformazioni urbane che si localizzano prevalentemente in prossimità della linea di costa. Fra i progetti attualmente in corso, o in programma a breve, particolarmente interessanti – per superficie e localizzazione – sono, oltre la riqualificazione del polo fieristico e industriale (Wdl), la riconversione ad uso urbano dell'ex granaio Silos

Hennebique, l'ampliamento dello stabilimento Fincantieri di Sestri Ponente, il rafforzamento del polo tecnologico di Erzelli, la realizzazione della nuova diga Foranea e del parco del Cerchio Rosso. Oltre all'operazione legata alla riqualificazione della bassa Valpolcevera come conseguenza del progetto di rigenerazione urbana avviata dopo la ricostruzione del ponte autostradale.

Si può osservare che le grandi opere di trasformazione si sono condensate, fin dai primi anni '90, lungo la linea di costa, operando attivamente sul confine fra città e porto e spostando, di fatto, il baricentro urbano verso ovest. Lungo questo margine i cambiamenti nella struttura del sistema portuale hanno liberato spazi e manufatti, che sono così rientrati nelle dinamiche e traiettorie urbane, dando vita a una serie di progetti, una successione di nodi strategici e intensi episodi urbani e portuali.

La tendenza è quella di procedere per singole varianti che operano su uno strumento, comunque, di recente redazione (Puc 2015). Lo sviluppo urbano viene così determinato attraverso nuovi epicentri, secondo un metodo che porta con sé il rischio di una frammentazione dei processi urbani (Lombardini e Rosasco 2020) anche se può, contemporaneamente, attrarre funzioni urbane innovative, trasformandole in catalizzatori di riqualificazione e rinnovamento, contribuendo a reinventare l'organizzazione spaziale della città (Mommaas 2004; Ponzini 2020).

Emerge così un quadro di trasformazioni contemporanee in cui un aspetto fondamentale risiede nella proprietà dei suoli e nel rapporto fra pubblico e privato, dove il primo, spesso titolare delle aree stesse, diviene sempre più spesso promotore della città e delle trasformazioni. L'ente pubblico risulta infatti l'attore centrale che facilita processi e investimenti, orientando interessi e valori urbani. Il ruolo giocato è triplice: spesso è proprietario delle aree (e quindi gestore della complessa partita delle concessioni), regolatore (nel momento in cui si agisce sulla leva delle norme urbanistiche) e, sempre più spesso, investitore, dal momento che le somme di fondi pubblici impiegati nelle diverse operazioni sono ingenti e concentrati.

In un territorio in cui il nuovo suolo per espandersi è minimo, la città da anni è riorientata a riempire gli spazi e i manufatti non più in uso nell'attività portuale, demolire, trasformare sé stessa e costruire sul costruito. Il sistema portuale, contemporaneamente, in seguito alle grandi mutazioni organizzative logistiche, sta traslando rispetto all'area

centrale della città e conquistando nuovi spazi verso mare: va in questa direzione la visione della nuova diga Foranea, di cui stanno prendendo avvio i lavori di costruzione sulla base di un grande finanziamento PNRR.

In questo quadro risulta sempre più evidente la domanda di un quadro di pianificazione territoriale-urbanistica sia di tipo strutturale che di tipo strategico. Pur in presenza di scelte operate entro un quadro di piani territoriali esistenti (quello urbanistico del Comune e quello portuale dell'Autorità portuale), i nuovi interventi si configurano piuttosto come un mosaico di operazioni slegate da una visione spaziale e programmatica complessiva (ne è testimonianza il ricorso sistematico allo strumento della variante, nelle sue diverse declinazioni) che, in presenza di così forti investimenti pubblici, rappresenta una questione di particolare criticità. ■

Riferimenti

- Bobbio R. (cura di) (2016), *Bellezza ed economia dei paesaggi costieri*, Donzelli, Roma.
- Crcs (2022), *Rapporto sul consumo di suolo 2022. Consumo di suolo, servizi ecosistemici e green infrastructures*, Inu Edizioni, Roma.
- Ispra (2022), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Roma.
- Lombardini G. (2015), "Dopo la diffusione urbana: le molteplici dimensioni dell'abbandono", in S. Ronchi (ed.), *Rapporto CRCS 2016 Nuove sfide per il suolo*, Inu Edizioni, Roma.
- Lombardini G. (2020), "Ripensare la qualità urbana. Densità standard, spazio aperto", in C. Giaimo (cura di), *Tra spazio pubblico e rigenerazione urbana. Il verde come infrastruttura per la città contemporanea*, *Urbanistica Dossier*, no.17, p. 40-48.
- Lombardini G., Rosasco P. (2020), "Trasformazione urbana tra convenienze private ed interessi pubblici. Il waterfront di Genova", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 129, p. 160-182.
- Lombardini G., Moretti B., Pitanti M. (2021), "Trasformare demolendo: strumenti di azione nello spazio pubblico della Genova contemporanea", in C. Perrone, B. Masiani, F. Tosi (a cura di) *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, *Working Papers – Urban@it*, no.12, p. 123-136.
- Mommaas H. (2004), "Cultural clusters and the post-industrial city: towards the remapping of urban cultural policy", *Urban Studies*, vol. 41, p. 507-532.
- Ponzini D. (2020), *Transnational Architectural and Urbanism. Rethinking How Cities Plan, Transform, and Learn*, Routledge, London.

Presidente Onorario

Fortunato Pagano

Presidente

Marco Engel

Vice Presidente

Laura Pogliani

Segretario

Gianluca Perinotto

Tesoriere

Francesca Boerio

Membri effettivi

Francesca Boerio
Patrizia Buzzi
Marco Engel
Luca Imberti
Fabio Pellicani
Laura Pogliani
Ugo Targetti
Umberto Vascelli Vallara
Piergiorgio Vitillo

Soci aderenti

Cristina Alinovi
Gabriele Calmanti
Elena Campo
Aldo Ciocia
Giulia Fini
Matteo Pedaso
Giovanna Sacchi

Enti associati

Regione Lombardia
Comune di Brescia
Federazione Agronomi e Forestali
Lombardia
Ordine Geologi Lombardia

Revisori dei Conti

Stefano Castiglioni
Bertrando Bonfantini
Maria Finzi

2° rappresentante Cdn

Luca Imberti

Probiviri

Massimo Giuliani
Piero Nobile
Iginio Rossi
Alberto Secchi

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Iginio Rossi (coord.)

SEZIONE LOMBARDIA

a cura di Marco Engel

Un triennio alla rincorsa della complessità attraversando la pandemia

Marco Engel

La situazione lombarda vede una grande vivacità nella produzione di piani urbanistici sia a livello regionale (variante al Ptr e "Progetto di valorizzazione del paesaggio"), sia a livello provinciale, con le varianti di tutti i piani provinciali e il nuovo Piano territoriale metropolitano, sia infine a livello comunale, con l'adeguamento alla legge per la riduzione del consumo di suolo. Gran parte delle risorse della sezione è stata impegnata dalla valutazione dei contenuti dei nuovi piani ed in particolare di quelli regionale e metropolitano, ma questo non ha impedito di sviluppare alcuni temi che si possono raggruppare in quattro filoni principali.

1. Con la presentazione dell'Autorità di bacino del Po del Piano d'azione per la riserva "Mab Po grande" si sono concluse le attività collocate sotto il titolo "Manifesto per il Po", sviluppate in coordinamento con le Sezioni Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto, che avevano portato alla presentazione di un documento condiviso da un gran numero di associazioni, con l'obiettivo di lanciare una campagna di valorizzazione del fiume e del suo territorio che abbracciasse tutto il suo corso.

2. Spinta dall'emergenza pandemica, la Sezione ha sviluppato una riflessione sulle diverse componenti dei processi di trasformazione del territorio e più in generale dell'ambiente di vita e su come questi temi possano interagire con gli strumenti di pianificazione. L'iniziativa che ha preso il titolo di "Intelligenza della città" ha coinvolto economisti, sociologi, ambientalisti, demografi, biologi, che sono stati chiamati ad esprimersi sulle nuove condizioni dei rapporti umani, economici e territoriali emerse nel corso dell'isolamento pandemico e

sui cambiamenti che ne sarebbero dovuti conseguire. Le videointerviste realizzate in questa occasione sono pubblicate sul sito nazionale e saranno prossimamente raccolte in una pubblicazione a stampa.

3. In collaborazione con la fondazione dell'Ordine degli Architetti di Milano e col Centro studi del Piano intercomunale milanese è stato allestito un ciclo di convegni, in forma di corso di aggiornamento disciplinare, dedicato ai temi dello sviluppo della città nella sua dimensione metropolitana. Il primo ciclo, concluso nell'aprile del 2021, ha toccato i temi dell'attrattività della città centrale, della mobilità, della logistica, della qualità degli spazi pubblici. Il secondo, iniziato nel mese di settembre, dopo il primo incontro sul tema del verde, affronterà i temi dei servizi, della residenza sociale, della distribuzione delle attività produttive e della produzione agricola.

4. All'inizio del 2022 il Comune di Milano ha rinnovato quasi per intero la Commissione comunale del paesaggio, alla quale è affidato il compito di esprimere il parere sui progetti di trasformazione di aree e fabbricati. L'avvicendamento dei componenti la Commissione è stata l'occasione per un confronto pubblico coi commissari uscenti, che hanno prestato la propria attività per quasi un decennio applicando regole e orientamenti che possono costituire spunti per l'evoluzione della strumentazione urbanistica. In considerazione dell'importanza che ha assunto nell'attività della sezione il tema della riforma urbanistica, abbiamo deciso di dedicare lo spazio riservatoci alla pubblicazione del contributo di Fortunato Pagano che ha costituito il punto di avvio della nostra discussione. ■

Laicizzare non rottamare la pianificazione urbanistica

Fortunato Pagano

Anche a causa di a lungo ricorrenti distorte applicazioni di tipo dirigitico dell'ormai antica disciplina legislativa urbanistica statale (Lr 1150 del 1942) e delle numerose leggi e leggine statali modificative della stessa ed anche di diverse discipline legislative regionali (delle quali alcune sono risultate e/o risultano riferibili al cd modello Inu del 1995), sempre più diffusamente avvertita sembra sia da considerare l'esigenza di una 'laicizzazione' della pianificazione.

Mi sembra necessario chiarire subito le ragioni del ricorso allo slogan che il titolo del presente piccolo contributo può forse far configurare. In primo luogo mi pare opportuno affermare che, a mio avviso, 'laicizzare la pianificazione' sicuramente non significa passare – dal dirigismo urbanistico velleitario (con implicazioni per lo più non esaltanti) dell'altro ieri ed anche di ieri e, in parte, ancora di oggi – all'iperpragmatismo urbanistico che già da tempo ed ancor più oggi risulta adombrato e che non rare volte ha già caratterizzato e caratterizza l'esercizio delle funzioni urbanistiche comunali.

Certamente è, infatti, da escludere che detta necessaria 'laicizzazione' della pianificazione urbanistica debba o possa portare a quel sostanziale abbandono del metodo della pianificazione che è da paventare consegua al passaggio dal suddetto dirigismo a vaghe "politiche urbane" prevalentemente affidate, negli ultimi tempi, in alcune parti del paese, in particolare ai fini di cd rigenerazione urbana, ad "accordi" con gli operatori sovente non sicuramente, non credibilmente preordinati al perseguimento di chiari obiettivi di sviluppo urbanistico individuati con un piano degno di tal nome.

Premesso quanto sopra, occorre, a mio avviso, chiedersi, in primo luogo, se detta laicizzazione possa e debba interessare, anche o comunque in misura di rilievo, la cd pianificazione strutturale e con essa l'esercizio, in primo luogo, di funzioni aventi ad oggetto la cd conformazione del territorio preclusiva, in molti casi, e che, mai, si ritiene debba risultare attributiva di conformazioni edificatorie di parti di esso (ivi comprese quelle sostitutive di conformazioni già da tempo in essere).

A tale interrogativo mi sembra sia da dare una risposta negativa. Infatti, se si assume un angolo di visuale attento alle vie più avvertite esigenze di tutela dell'ambiente, all'esigenza

di farsi carico di scelte atte a contribuire, per quanto possibile, al fine di affrontare i pesanti effetti dei mutamenti climatici, di contenere il consumo di suolo agricolo e di soddisfare l'esigenza di salvaguardia di valori identitari, sono sicuramente da considerare necessarie scelte di pianificazione, esse sì, rigide.

Ne consegue che non può essere ragionevolmente sostenuta la tesi secondo cui detta 'laicizzazione' potrebbe e dovrebbe interessare anche la conformazione del territorio, le cd invarianti strutturali ed anche le regole di tipo statutario (oggi suggerite anche, anzi in particolare, dalle suddette vie più assillanti preoccupazioni relative all'ambiente) e quindi interessare parte molto rilevante della suddetta pianificazione per lo più indicata come pianificazione strutturale.

In particolare ma non solo da un angolo di visuale attento alla indubbia esigenza di una rivisitazione del modello Inu (ormai da tempo avvertita) sembra quindi sia da escludere l'obiettivo di una rottamazione della cd pianificazione strutturale almeno per quanto riguarda la parte di essa avente ad oggetto conformazioni del territorio integrative delle conformazioni già intervenute a livelli di pianificazione sovracomunale oppure in applicazione di discipline di settore (quali, ad esempio, quella dei beni culturali ed ambientali).

Da ultimo aggiungo che non può certo essere negata la necessità di farsi carico – in sede di esercizio della funzione di pianificazione strutturale comunale – anche della individuazione di obiettivi strategici che, per realismo (ed anche per soddisfare l'esigenza di 'laicizzazione' sopra asserita), si ritiene non debbano, però, risultare, a causa di inopportune eccessive ambizioni, di troppo lungo periodo (e quindi, in tal caso, necessariamente al contempo un po' o molto vaghi).

Sembra sia preferibile prospettare una finalizzazione delle scelte della cd pianificazione - programmazione operativa (che a valle della pianificazione strutturale, qualsiasi sia il modello di pianificazione prescelto, deve intervenire) al perseguimento di obiettivi strategici suscettivi, essi sì, di più realistica individuazione con riferimento al medio periodo. Premessa detta considerazione relativa alla necessità di scelte strategiche – necessità da riconoscere eccezione fatta, però, per i casi di evidente sufficienza di poche scelte strutturali integrative di quelle suddette

intervenute a livello sovra comunale e con esse di poche altre previsioni conformative a fini edificatori, come ad esempio, per lo più, quando trattasi di Comuni molti piccoli – occorre chiarire perché si pone la sopra asserita esigenza di 'laicizzazione'.

Essa dovrebbe, a mio avviso, valere ai fini del passaggio dal vecchio rigido piano regolatore conformativo, spesso appesantito da certezze effimere (o da ipotesi di sviluppo di dubbia credibilità) ed anche dal piano operativo del modello Inu che, spesso, anch'esso, è risultato e risulta rigido ad un piano-processo caratterizzato, in primo luogo, – da un lato, da un'attenta individuazione delle scelte da perseguire in relazione ai suddetti credibili obiettivi strategici di medio periodo – e, dall'altro, dalla valorizzazione (sicuramente necessaria e che da lungo tempo risulta purtroppo omessa) di una gestione attenta anche ad esigenze di *feedback* che spesso si possono manifestare.

Detto piano-processo si può ritenere debba valere, tra l'altro, a garantire, nell'interesse pubblico, sia l'attualità delle scelte ipotizzate in relazione (si badi bene) agli individuati obiettivi di sviluppo, sia le ulteriori verifiche di sostenibilità ambientale ed urbanistica degli interventi prevalentemente di rigenerazione urbana (ed anche di quelli di diverso sviluppo urbanistico eccezionalmente ancora considerati ammissibili), sia (in particolare, in tal caso, anche con la collaborazione sicuramente utile e necessaria degli operatori interessati) le necessarie verifiche di fattibilità economica degli stessi.

Certo non è neppure auspicabile che si determini un distorto esercizio, a valle della pianificazione strutturale, delle funzioni di cd pianificazione operativa mediante dettagliate e troppo prescrittive 'schede-norma' (o schede *et similia* altrimenti denominate) che spesso hanno ingessato ed ingessano i processi di attuazione dei piani regolatori.

Certo non è neppure auspicabile, però, che – in forza di un passaggio da 'pendolo pazzo' (passaggio che risulterebbe caratterizzato da disattenzione per l'esigenza di mantener fermo il ricorso all'applicazione del metodo della pianificazione) – le suddette dirigitiche spesso velleitarie 'schede norma' (che hanno caratterizzato, oltre che molti vecchi piani regolatori, anche non pochi piani rientranti tra quelli di cui al cd modello Inu per lo più ma non sempre indicati come "piani operativi" ed anche i "documenti di piano" della legge lombarda) vengano sostituite da scelte aventi ad oggetto nuove conformazioni urbanistiche ed edificatorie affidate,

se non esclusivamente, principalmente (nella sostanza) agli operatori privati ed ai loro progettisti, senza prestare attenzione alle esigenze di pianificazione e di programmazione degli sviluppi dei quali trattasi.

Per quanto superfluo si evidenzia che il soddisfacimento dell'esigenza di applicare il metodo della pianificazione della quale trattasi, certo non può certo essere oggetto di delega e che ineludibile dovrebbe sempre essere considerata l'esigenza di una attenta gestione pubblica dei processi di trasformazione. Sembra che un salto di qualità della pianificazione cd operativa possa essere ragionevolmente prospettata, asserendo la necessità di farsi seriamente carico, in sede di esercizio delle funzioni delle quali trattasi, anche di realistiche scelte di programmazione relative, in particolare (ma certo non solo), ai servizi. Trattasi di scelte che è da ritenere siano spesso da assumere come condizioni delle nuove conformazioni urbanistico-edilizie a fini, in particolare, di cd "rigenerazione urbana".

A suo tempo (seconda metà degli anni '70) forse non era da considerare errata l'intuizione che aveva portato all'affermazione legislativa di esigenze di una programmazione urbanistica – conformativa (si badi bene) a fini edificatori – con le norme aventi ad oggetto i programmi poliennali contenute nella prima legge urbanistica regionale, quella lombarda del 1975 e poi nella cd Legge Bucalossi, la n. 10 del 1978.

L'applicazione dell'istituto con la cui previsione venivano (si badi bene) rinviate alla fase della programmazione urbanistica la conformazione edificatoria avente ad oggetto sia le ristrutturazioni urbanistiche sia le espansioni (all'epoca ritenute molto più di oggi ammissibili) indubbiamente è stata, però, un flop. Forse i tempi non erano maturi e di ciò erroneamente non si sono resi conto coloro che hanno sostenuto l'esigenza di detta scelta.

Eccessive sono, comunque, a suo tempo, presto, risultate le distorsioni applicative imputabili, anche ed in misura rilevante, a malcostume amministrativo, ma pure ad evidenti carenze di capacità di gestione dei processi.

Detta carenza, purtroppo, è ancora oggi da riscontrare da un angolo di visuale attento all'esercizio delle funzioni di pianificazione-programmazione mediante i cd piani operativi del modello Inu ed anche mediante i documenti di piano della legislazione lombarda.

Redigere piani e documenti è sicuramente più facile di gestire processi di programmazione preordinati al perseguimento di obiettivi strategici da assumere, laicamente, come obiettivi suscettivi di verifiche e modifiche.

La constatazione di detto antico flop e dei più recenti flop, che spesso si sono avuti per quanto riguarda i suddetti nuovi strumenti non può, però, comunque valere a giustificare disattenzioni per evidenti esigenze di programmazione realistica dei possibili sviluppi e delle conformazioni urbanistico edilizie strumentali al perseguimento dei suddetti obiettivi strategici.

Sia consentito aggiungere un interrogativo: quale altra più credibile ipotesi di impostazione e gestione del suddetto 'processo' di pianificazione-programmazione può, in alternativa a quella sopra indicata, essere adombrata? Certo non è auspicabile (conviene ribadirlo) un'ampia, troppo ampia, delega ad accordi per lo più genericamente indicati come strumenti di vaghe politiche urbane sostitutive del pur difficile esercizio delle funzioni di pianificazione-programmazione.

Per quanto superfluo, si torna a ricordare e sottolineare che demenziale risulta promuovere – prevalentemente ricorrendo a pragmatici, molto pragmatici accordi – nuove conformazioni urbanistico-edilizie a fini principalmente di cd rigenerazione urbana, senza farsi carico del soddisfacimento dei suddetti obiettivi della politica dei servizi.

Questi ultimi sono da assumere come obiettivi che debbono essere perseguiti mediante scelte di programmazione (necessariamente interessanti anche, anzi spesso principalmente, le nuove conformazioni urbanistico-edilizie relative agli ambiti di recupero urbanistico, che costituiscono oggi il principale oggetto di attenzione di non

pochi operatori del settore immobiliare).

Non è certo da disconoscere la complessità dei problemi sopra da ultimo indicati.

La considerazione di detta complessità non può, però, comportare il disconoscimento delle sopra evidenziate esigenze di un processo laicamente preordinato – grazie ad un attento ed efficace esercizio delle suddette funzioni di gestione (che, spesso, purtroppo anche negli ultimi tempi, non è stato possibile riscontrare) – ad una credibile programmazione degli sviluppi atta a dare proiezione operativa a scelte strategiche.

Le scelte stesse, come già sopra si è indicato, debbono essere, sì, oggetto, con il processo stesso, di verifiche e modifiche, ma, non debbono costituire il contenuto di documenti o piani (da considerare spesso, nella sostanza, anch'essi, documenti) molto vaghi con i quali viene lasciato troppo ampio spazio agli accordi con gli operatori che pur sono da promuovere per definire scelte (da non affidare certo, o quanto meno nella loro interezza, alle suddette 'schede-norma' *et similia*).

Gli accordi debbono essere, sì, oggetto della valorizzazione – che, in passato, spesso, non hanno avuto a valle di una pianificazione rigida (se non in modo distorto nei casi di contrattazioni da malcostume amministrativo urbanistico) – ma essi devono avere ad oggetto, principalmente, le suddette verifiche di fattibilità economica (e tecnico-urbanistica) e non devono certo far configurare episodi che un tempo si potevano indicare, ed ancor oggi forse si possono indicare, come episodi da 'urbanistica dalle mani alla bocca' ■



Milano, vista sul Duomo dall'interno del Museo del Novecento.

(foto di Francesca Premi)

Presidente

Claudio Centanni

Vice Presidente

Roberta Angelini

Segretari

Alessio Piancone
Viviana Veschi

Tesoriere

Simona Tritto

Membri effettivi e Soci aderenti

Maria Cristina Belogi
Valeria Mancinelli
Sauro Moglie
Tommaso Moreschi
Renato Perticarari
Maurizio Piazzini
Alberto Procaccini
Sergio Roccheggiani
Giovanna Rosellini
Vittorio Salmoni
Gloria Vitali

Enti associati

Comune di Ancona
Comune di Senigallia
Provincia di Macerata
Ordine OAPPC Provincia Ascoli Piceno

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Roberta Angelini (coord.)
Gloria Vitali

SEZIONE MARCHE

a cura di Claudio Centanni

Il ruolo delle tematiche innovative nella nuova legge regionale delle Marche sul governo del territorio

Claudio Centanni, Viviana Veschi, Alessio Piancone, Roberta Angelini

Il contributo della Sezione Marche al dibattito congressuale incentrato sul processo di riforma nazionale del governo del territorio, non può prescindere dall'avvio nel 2022 del processo di redazione della nuova Legge urbanistica regionale tutt'ora in corso, arricchito anche dall'approfondimento di alcuni temi innovativi e peculiari della pianificazione regionale:

- il ruolo della nuova pianificazione portuale come occasione di programmazione settoriale e di area vasta;
- il ruolo e la sperimentazione della pianificazione nel processo di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 2016;
- il ruolo della rigenerazione all'interno delle città legata alla cultura.

Gli apporti specialistici sono sempre stati approcciati come aperture disciplinari e sperimentazioni il cui obiettivo è quello di risignificare e in qualche modo di 'rigenerare' gli strumenti del governo del territorio di una Regione come le Marche, la cui legge attuale risale al 1992, e che ha quindi saltato tutto il periodo di sperimentazione delle nuove Lur, sia a seguito della individuazione del modello Inu del 1995, che della riforma del Titolo V della Costituzione, con l'individuazione del governo del territorio come materia concorrente tra Stato e Regioni.

Il ruolo della nuova pianificazione portuale

La riorganizzazione della portualità nazionale attraverso l'istituzione delle Autorità di sistema portuale (DI 169/2016) e i successivi aggiornamenti normativi riguardanti (anche) il sistema della pianificazione degli

ambiti portuali (DI 232/2017 e DI 121/2021) hanno rappresentato di fatto il superamento dell'"autonomia municipale portuale" che dal 1994 era incentrata sulle Autorità portuali che costellavano le coste italiane. La consapevolezza da parte del legislatore che i porti si configurano come unico grande telaio infrastrutturale strategico fondamentale per il recupero e lo sviluppo della competitività del sistema economico nazionale ha generato un riordino dello strumento di pianificazione portuale su un doppio livello:

- il documento di programmazione strategica di sistema, sistema (inizialmente denominato di "Pianificazione strategica") che definisce obiettivi di sviluppo, individua gli ambiti di ciascun porto e li classifica in aree portuali/retro-portuali/interazione porto-città, individua le connessioni di ultimo miglio;
- il Piano regolatore portuale che in ogni singolo porto definisce assetti, caratteristiche e destinazioni funzionali.

In particolare è il Dpss che, oscillando tra contenuti strategici ed individuazione delle aree strettamente funzionali all'operatività del porto e quelle di interazione porto-città, rappresenta il primo vero 'campo di attività di pianificazione' che di fatto costituisce una duplice sperimentazione con:

- un primo di livello territoriale che coinvolge i maggiori Comuni costieri attraverso una pianificazione strategica di livello sovramunicipale dove i porti, seppur differenziati per vocazionalità e funzioni sono i terminali di un'unica infrastruttura;
- un secondo livello urbano in quanto già nel Dpss sono individuate le aree di interazione porto città che da sempre costituiscono

ambiti di pianificazione complessa sia dal punto di vista amministrativo che funzionale, la loro individuazione come ambiti di copia-pianificazione costituisce un primo elemento fondamentale per il governo delle città-porto marchigiane sia maggiori che minori.

Il ruolo e la sperimentazione della pianificazione nel processo di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 2016

I Piani strategici di ricostruzione (Psr) derivati dall'Ordinanza speciale n. 107/2020 rappresentano strumenti innovativi in materia di governo del territorio in quanto costituiscono una vera e propria agenda strategica capace di individuare le strategie per la trasformazione/rigenerazione urbana, insieme al quadro generale di coerenza degli interventi da mettere in campo e delle relative modalità attuative, in particolare:

1. hanno natura "programmatica", ma possono contenere prescrizioni regolamentari per gli interventi diretti di ricostruzione così come possono avere efficacia di variante urbanistica;
2. sono facoltativi tuttavia se gli interventi diretti di ricostruzione privata sui singoli edifici, risultano "conformi", sono immediatamente attuabili e non sono subordinati alla approvazione dei piani attuativi,
3. possono riguardare l'intero territorio del singolo Comune, parti di territorio specifiche, ma anche più Comuni in forma associata e possono quindi prevedere progetti e azioni di livello intercomunale.

Il primo punto riguarda la natura dello strumento del Psr, che ha le caratteristiche del "programma" e quindi non quelle del "piano" urbanistico e assume connotazioni che possono ricomprendere: norme di regolamentazione conformativa dello stato dei luoghi (identificazione degli aggregati strutturali, disposizioni per gli interventi sul patrimonio edilizio storico, indirizzi per l'accessibilità urbana e per la mobilità, indicazioni di eventuale opere nuove, individuazione di aree esterne alle perimetrazioni meritevoli di interventi di rigenerazione urbana), indicazioni strategiche di attuazione (indicazioni sulle priorità di intervento, criteri per la risoluzione dei casi di inerzia, strumenti utili a garantire qualità, efficacia e innovazione del processo di ricostruzione).

Il secondo punto riguarda la semplificazione delle procedure e l'accelerazione dei tempi della ricostruzione attraverso l'introduzione del superamento dell'obbligo di vigenza del piano attuativo per rendere eseguibili

gli interventi diretti quando gli stessi siano "conformi" alla preesistenza e non riguardino le delocalizzazioni o la preventiva definizione di aggregati strutturali.

Il terzo punto riguarda la natura giuridica e tecnica del Psr che è uno strumento di pianificazione strategica con forte incidenza sulle scelte di progettazione del territorio e assume contenuti urbanistici rilevanti e qualificanti, applicabili a seconda dei casi a ambiti sub-comunali, comunali e/o sovra-comunali. Di fatto il Psr si configura come una agenda programmatica che individua le necessità legate alla ricostruzione applicandola direttamente attraverso i piani attuativi, con un meccanismo che è a tutti gli effetti l'attuale declinazione dello sdoppiamento del Prg tradizionale, e che a questo punto potrebbe recepire il nuovo modello Inu che supera il concetto di conformità con quello di coerenza del doppio livello di pianificazione.

Il ruolo della rigenerazione all'interno delle città legata alla cultura

Rigenerare una città è un'esperienza di ridefinizione di ambienti, di qualità della vita, di innovazione e integrazione. I luoghi della cultura sono generatori di cambiamento, strumenti capaci di promuovere impatti positivi sui luoghi e sulle comunità. In questo contesto musei, teatri, biblioteche ad oggi rappresentano uno dei fattori cruciali dell'economia di una città, senza particolari distinzioni di ruolo e dimensione.

Così come discusso nella XVII edizione di Urbanpromo (17-20 novembre 2020) all'interno della sessione "Luoghi della cultura protagonisti della rigenerazione urbana" e avvalorato dall'avvio nel 2020 della Community "Città creative e politiche culturali" la sfida odierna consiste nel mettere a punto un insieme di strumenti integrati che, a partire dallo sforzo congiunto dei soggetti pubblici e degli attori privati, facciano riferimento al mondo culturale inteso nella sua espressione più vasta. Il ruolo urbano e territoriale degli spazi culturali è profondamente evoluto e oggi assume caratteri del tutto impreveduti dove si concentrano insiemi multidisciplinari capaci di intercettare contemporaneamente diverse esigenze culturali, formative, artistiche esperienziali.

In questo contesto assumono particolare rilevanza non solo i prodotti culturali proposti, ma soprattutto le relazioni che si creano e le modalità di fruizione. Ciascuno luogo nasce da un progetto culturale ed economico calibrato sulle caratteristiche dello spazio gestito e sul contesto di riferimento, basato

su specifici obiettivi estetici e sociali (la funzione pubblica del progetto), localizzazione (grandi e piccoli centri, centro e periferia), dimensione, caratteristiche storiche e architettoniche dello spazio. I contenitori della cultura da sempre radicati sul territorio assumono un ruolo centrale al punto che non devono essere più luoghi dentro alla città, un interno, ma luoghi aperti dove l'elemento predominante è il visitatore che, attraverso un'offerta culturale differenziata, viene stimolato su più percorsi e livelli di conoscenza.

All'interno delle città la presenza di un presidio culturale produce effetti duplici sul territorio circostante innescando parallelamente, oltre che processi virtuosi legati alla riqualificazione degli spazi pubblici, aumenti del valore gli immobili che possono innescare al contempo fenomeni di *gentrification*. Pertanto rigenerare la città partendo dalla cultura significa saper unire le diverse discipline che consentono un approccio eterogeneo, multiscalare e multilivello che leghi nei diversi portatori di interesse l'elemento fondativo della progettazione della città come base imprescindibile per favorire un ambiente urbano di qualità per tutti, attraverso la progettazione di città a misura d'uomo, sostenibili, resilienti e verdi, in cui le risorse naturali e quelle culturali siano integrate, con spazi pubblici fruibili da tutti i cittadini e un rapporto equilibrato e funzionale tra centro e periferie, valorizzando gli insediamenti di piccole dimensioni.

Il percorso incrementale della Regione Marche verso la riforma per "Norme integrate per il governo del territorio"

L'attuale contesto legislativo della pianificazione regionale è ancora regolato dalla Legge urbanistica della Regione Marche 34/92, legge ormai datata, che prevede: il Prg tradizionale (non sdoppiato in livello strutturale e livello operativo), complessi meccanismi di approvazione frutto di rapporti gerarchici e non sussidiari tra enti, tempistiche non più coerenti con le attuali dinamiche socio economiche. La Legge, inoltre, non prevede espressamente il ricorso alla perequazione, il trasferimento dei diritti edificatori e non fornisce più risposte efficaci alle questioni urgenti legate alla gestione del piano vigente: contenimento del consumo di suolo, reale fattibilità delle trasformazioni, ripianificazione dei vincoli decaduti, trattamento dei diritti edificatori pregressi, aggiornamento delle dotazioni territoriali.

Oltre alla introduzione delle semplificazioni normative per la redazione delle varianti al

Prg introdotte nella attuale Lr 34/92 l'evoluzione dell'attuale contesto legislativo ha registrato l'introduzione di 3 strumenti di legge che insieme rappresentano un percorso incrementale verso la riforma:

1. Lr 22/2009, "Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile" cosiddetto "Piano casa Marche";

2. La Lr 22/2011 "Norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico [...]" cosiddetta legge sui Programmi operativi di riqualificazione urbana (Poru);

3. Lr 14/2021 "Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e attività edilizia. Modifiche alla legge regionale 23 novembre 2011, n. 22 e alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22".

Le tre leggi si sono sovrapposte a due proposte di leggi urbanistiche regionali nel 2009 e nel 2014 che hanno avuto un ampio dibattito nel territorio e fra gli enti ma che non hanno concluso l'iter di approvazione.

Del percorso verso la nuova legge urbanistica regionale vanno richiamati alcuni principi, strumenti, meccanismi fondamentali.

Il contenimento del consumo di suolo

Tale principio è contenuto all'interno della norma transitoria della Lr 22/2011 con la quale i Comuni si attengono alle seguenti disposizioni, finalizzate alla riduzione del consumo di suolo nonché al massimo utilizzo e riqualificazione del patrimonio edilizio e urbano esistente, anche a fini di tutela paesaggistica: a) non possono essere adottati nuovi Prg o varianti ai Prg vigenti, anche con il procedimento gestito tramite lo sportello unico per le attività produttive, che prevedono ulteriori espansioni di aree edificabili in zona agricola nei Comuni che non hanno completato per almeno il 75 per cento l'edificazione delle aree esistenti con medesima destinazione d'uso urbanistica; b) possono essere sempre adottati nuovi Prg o varianti ai Prg vigenti, se finalizzati alla riduzione delle previsioni di espansione delle aree edificabili ovvero al recupero di aree urbane degradate, e oggetto di bonifica ambientale.

La norma nella sua schematicità è stata sempre reiterata con successive proroghe fino al 31/12/2022, la proposta della nuova legge urbanistica individua nel contenimento del consumo di suolo uno dei principi cardine.

La rigenerazione urbana

La Lr 14/2021 agisce su due livelli: il livello urbanistico con le modifiche agli artt. 1 e 11

della Lr 22/2011 e il livello edilizio con le modifiche all'art 2 della Lr 22/2009.

Relativamente al livello urbanistico uno dei temi fondamentali è l'individuazione delle aree per gli interventi di rigenerazione promossi dalla legge e il loro rapporto con strumento urbanistico del Comune che li promuove. La legge afferma che negli ambiti di rigenerazione sono previsti interventi di ristrutturazione edilizia (Dpr 380/2001 art. 3, c. 1, lett d) con aumento volumetrico fino al 20%, che si possono attuare anche ai sensi degli accordi tra Pa e privati o tra Pa (L 241/90 artt. 11 e 15) e tramite i permessi di costruire in deroga (Dpr 380/2001 art. 14) che con il Decreto semplificazioni sono stati estesi anche alle "destinazioni d'uso ammissibili". Il permesso di costruire dell'art. 14 'deroga' appunto il titolo abilitativo ma non varia la destinazione urbanistica, pertanto si pone comunque un tema di coerenza/conformità con il Prg che varia a seconda della scala dell'area di intervento di rigenerazione a livello di: progetto urbano (per la partecipazione a bandi nazionali), ambito urbano (per l'attuazione delle previsioni di Prg), ambito territoriale (per la richiesta dei finanziamenti PNRR).

Relativamente al livello edilizio è innegabile la città nel corso di questi anni ha cambiato il modo di affrontare la riqualificazione delle proprie parti. Dalle operazioni di fine anni '90 che si sono caratterizzate per sostituzione di ambiti dismessi attraverso lo schema consolidato della demolizione del costruito passando per l'approvazione dal 2009 della Lr 22 "Piano casa" fino alle attuali politiche di rilancio del settore attraverso i bonus edilizi oggi occorre affrontare il processo di parcellizzazione della riqualificazione i cui effetti cumulativi non possono matematicamente produrre la nuova rigenerazione per la quale è necessaria la realizzazione dello spazio pubblico e la ricomposizione del tessuto socio economico.

La realizzazione dello spazio pubblico spetta quindi al Prg, la richiesta di città pubblica è anch'essa chirurgica, fatta più di collegamenti, di prossimità, di microinterventi quasi sempre fuori dalle occasioni di trasformazione, quindi è necessario per i Comuni attivare tutte le occasioni fornite dai finanziamenti sia statali che comunitari sfruttando il *know-how* degli ultimi 10 anni: progetti urbani redatti per partecipare al Piano città, Aree urbane degradate, Piano periferie capoluoghi, Investimenti territoriali integrati per l'asse urbano del Por Fesr, fino ai recenti PINQUA e Piano rigenerazione PNRR.

Al fine di avanzare riflessioni sul tema della rigenerazione urbana e della riforma della

legge regionale l'Assessorato all'Urbanistica della Regione Marche ha dato avvio dal dicembre 2021 al febbraio 2022 ad un percorso di ascolto rivolto ai territori volto alla conoscenza e alla comprensione delle esigenze dei principali attori e *stakeholders* sulla riforma del piano e sui principali processi di governo del territorio. L'attività propedeutica allo sviluppo della riforma della Lur, proseguita con le consultazioni preliminari fino a giugno 2022 ha consentito agli uffici regionali di elaborare e licenziare a marzo 2022 la bozza preliminare della proposta di Legge "Norme integrate per il governo del territorio". Già nel titolo si evince come principale obiettivo del testo è il riordino della normativa di settore sia di livello urbanistico che edilizio, pertanto la proposta si presenta al contempo sia come un "Testo unico" che come "legge di principi". Tale modello, composto di una struttura normativa articolata in 4 titoli suddivisi fra quelli a carattere prevalentemente urbanistico, I, II, IV e quello di carattere prevalentemente edilizio, III, demanda la propria applicazione alla stesura del successivo "Regolamento attuativo" con cui dovranno essere stabiliti indirizzi, direttive, caratteristiche generali, specifiche tecniche dei principali elaborati e i relativi procedimenti amministrativi atti a disciplinare le nuove modalità esecutive.

Coerentemente con il dibattito avviato la proposta introduce quindi una nuova stagione di pianificazione e programmazione integrata basata sulle sopraggiunte necessità legate alla prevenzione dal rischio, alla richiesta di sicurezza, alla resilienza dei territori, con conseguente contenimento dell'uso del suolo e implementazione della rigenerazione urbana intesa come ripristino e riavvio delle dinamiche urbanistiche interne ai tessuti consolidati. Nel frattempo in attesa della riforma regionale e nazionale i territori sono chiamati alla gestione temporanea dei propri strumenti di pianificazione attraverso la rigenerazione dei piani, o meglio la revisione dei piani da effettuare a legislazione invariata che in questi anni ha costituito la vera frontiera di sperimentazione nella nostra Regione. ■

Crediti

L'elaborazione del presente testo si è avvalsa di materiali tratti da: Inu Community "Città creative e politiche culturali" Resp. Vittorio Salmoni (con particolare riferimento ai Focus dei numeri 297/2021 e 302/2022 di *Urbanistica Informazioni*); Inu Community "Porti Città Territori" Resp. Rosario Pavia e Carlo Gasparrini; "Supporto alla redazione di programmi e piani per la ricostruzione" e "Rapporto dal Territorio del sisma 2016-2017" (responsabile di sezione Roberta Angelini).

Presidente

Carlo Alberto Barbieri

Vice Presidente

Carolina Giaimo

Segretario

Ilario Abate Daga

Tesoriere

Roberto Ripamonti

Membri effettivi

Carlo Alberto Barbieri

Ilario Abate Daga

Antonio Fassone

Gianfranco Fiora

Carolina Giaimo

Roberto Ripamonti

Andrea Rolando

Silvia Saccomani

Angioletta Voghera

Soci aderenti

Ombretta Caldarice

Benedetta Giudice

Giacomo Leonardi

Giovanni Martino

Luigi La Riccia

Enti associati

Regione Valle d'Aosta

Comune di Rivoli

Ordine degli Architetti della Provincia

di Vercelli

Revisori dei Conti

Elio Morino

Mario Villa

Comune di Romano Canavese

2° rappresentante Cdn

Gianfranco Fiora

Referente Inu Giovani

Benedetta Giudice

Redazione regionale di

Urbanistica Informazioni

Silvia Saccomani (coord.)

Luigi La Riccia

SEZIONE PIEMONTE E VALLE D'AOSTA

a cura di Carolina Giaimo, Silvia Saccomani

Tra bilanci e prospettive. Pianificazione e governo del territorio in Piemonte e Valle d'Aosta

Carlo Alberto Barbieri, Silvia Saccomani, Ilario Abate Daga, Benedetta Giudice, Chantal Treves

Fra i punti di forza dell'attività della Sezione Piemonte e Valle d'Aosta si collocano un fertile dialogo e interazione con gli enti territoriali sui temi del governo del territorio.

In tal senso, nel corso del 2022 è ripresa la sinergia con la Città di Torino a seguito dell'avvenuta re-iscrizione della Città all'Inu in qualità di Ente Associato: infatti, fin dalla nascita dell'Istituto, oltre 90 anni fa, Torino è sempre stata iscritta, con la sola interruzione durante l'amministrazione 2016-2021 della Sindaca Chiara Appendino. L'attivazione di tale rinata interazione è avvenuta nell'ambito dell'evento nazionale Urbanpromo 2022 che, nella sua XIX edizione, si è svolto interamente a Torino presso l'area di Cascina Fossata (11-14 ottobre) e si è concretizzata con la partecipazione e gli interventi dell'Assessore Paolo Mazzoleni al Convegno "Il piano urbanistico delle città e la sua realizzazione attraverso i bandi PNRR: opportunità e criticità", dell'Assessora Carlotta Salerno al Convegno "Urbanpromo Social Housing", del Sindaco Stefano Lo Russo ed altri rappresentanti istituzionali del Comune e del quartiere, per la cerimonia di intitolazione del giardino pubblico di Cascina Fossata alla cantante Nella Colombo.

Rispetto alle sinergie con la Regione Piemonte in materia di pianificazione e governo del territorio, il Consiglio direttivo della Sezione Piemonte e Valle d'Aosta³ si è riunito il 17.01.2022 con una seduta seminariale interamente dedicata alla bozza di Ddl "Disposizioni per il governo sostenibile e la valorizzazione del territorio" predisposta dalla Direzione Regione Piemonte A1600A

Ambiente, energia e territorio. Durante l'incontro è stato confermato quanto già preliminarmente espresso dalla Sezione in occasione delle presentazioni della bozza di Ddl da parte della Direzione regionale (Torino, 16-17 dicembre 2021): ovvero un apprezzamento di tipo generale per la proposta che, come da tempo sempre rimarcato dall'Inu, consentirebbe (finalmente) di potersi confrontare con un testo legislativo organico per la necessaria, innovativa riforma della Lr 56/1977 e della sua disciplina urbanistica, per il governo del territorio e la sua attività fondamentale costituita dalla pianificazione urbanistica e territoriale.

La Sezione, con due articolate lettere⁴ inviate, in data 14.3.2022⁵ all'Assessore competente (Carosso) e il 2.11.2022⁶ al Presidente della Regione (Cirio) ed al Vicepresidente (Carosso), ha confermato: la necessità e l'utilità di un accelerato approfondimento nel prosieguo dell'iter di tale bozza, un impegno che trova anche particolare motivazione nell'essere la Regione Piemonte, da tempo, autorevole Ente associato dell'Inu e dal 2019, membro del Consiglio direttivo nazionale dell'Istituto; ha ribadito la piena disponibilità dell'Inu Piemonte e Valle d'Aosta ad intraprendere con la Regione un percorso di collaborazione e confronto costruttivo nel merito; ha evidenziato che, ad oggi, mentre da una parte non si hanno più notizie circa lo stato di avanzamento dell'iter della bozza di Ddl di cui invece si auspica almeno l'assunzione da parte della Giunta regionale e il prosieguo di elaborazione e confronti,

dall'altra si è concluso l'iter della Pdl n. 125 con l'approvazione, il 31.5.2022, della Lr 7 "Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia", peraltro impugnata in molteplici parti dal Governo (Delibera del Consiglio dei Ministri del 28.7.2022) ai sensi dell'art. 127 della Costituzione. Una Legge, la n. 7/22, che oltre a non essere coerente con la prospettiva legislativa di riforma urbanistica della Regione Piemonte, appare all'Inu comunque lontana dal potersi proporre quale innovativo approccio ai temi della riqualificazione edilizia e soprattutto della rigenerazione urbana.⁷

Sul tema della pianificazione territoriale regionale, la Sezione Inu Piemonte e Valle d'Aosta è stata promotrice, assieme alla Regione, del Convegno Urbanpromo "Riflessioni sulla pianificazione territoriale regionale. Un confronto fra le Regioni Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto".⁸

Di rilevante interesse e particolare impegno per la Sezione Piemonte e Valle d'Aosta, è inoltre la consulenza affidata dalla Città metropolitana di Torino (Ente associato Inu ormai da 3 anni) alla Sezione Piemonte e Valle d'Aosta⁹ nell'autunno 2021, per un "Servizio di supporto metodologico e culturale alla formazione del Ptgm", in corso di svolgimento e conclusione. La consulenza affronta i temi della necessità di un nuovo modo di pianificare il territorio, del rapporto fra Piano territoriale (Ptgm) e Piano strategico metropolitano, del ruolo del Ptgm e del coinvolgimento delle Zone omogenee, la vocazione ecosistemica del territorio, la rigenerazione urbano-territoriale e il ruolo strutturale del paesaggio e delle infrastrutture verdi e blu e si sostanzia:

- nel concorso metodologico-propositivo ed organizzativo del processo per il

passaggio dalla Proposta tecnica preliminare al Progetto preliminare ed al Progetto definitivo di Ptgm;

- nel contributo metodologico-culturale, anche a carattere sperimentale, focalizzato sull'elaborazione di: a) modalità per la pianificazione territoriale ed urbanistica volte alla interazione rispetto al redigendo primo Ptgm ed alla Pianificazione strategica metropolitana quale funzione caratterizzante la Cm di Torino rispetto alla ex Provincia; b) metodologie e strumenti per favorire la co-pianificazione sovra comunale e la perequazione territoriale nell'ambito delle Zone omogenee della Cm-To, con riferimento, anche sperimentale, alla strumentazione urbanistica comunale; c) metodologie e strumenti volti a sostenere processi di *Transit-Oriented Development* e *Transit-Oriented Regeneration*, ovvero processi e contenuti di pianificazione di sviluppo urbano e territoriale sostenibili orientati al trasporto pubblico, al contenimento della dispersione urbana e del consumo di suolo, alla valorizzazione paesaggistico-ecologica.

Nello svolgimento della consulenza, sono considerati sia il coinvolgimento delle Zone omogenee della Cm-To nel processo di pianificazione, sia gli sviluppi in corso nel quadro normativo regionale e nazionale di riferimento in materia di governo e pianificazione del territorio.

Contestualmente alle attività sviluppate in sinergia con la Città metropolitana di Torino particolare rilievo ha assunto anche la partecipazione della Sezione alla *METREX Spring Conference* (Torino, 18-20 maggio 2022) sul tema "*Urban Regeneration: examples from Turin in a European context*" che ha visto la partecipazione attiva della Sezione (www.eurometrex.org/events/turin-2022/) con

le relazioni del Presidente Carlo Alberto Barbieri, della Vicepresidente Carolina Giaimo, di Angioletta Voghera, responsabile della Communiy Inu Paesaggio e biodiversità ed il coinvolgimento del Gruppo Inu Giovani. Circa le interazioni con la Regione Valle d'Aosta, Ente associato Inu e membro del Cdr, si è sviluppato un vivace dialogo e confronto sui temi della legislazione regionale con particolare riferimento alle modifiche sostanziali apportate alla Lr 11/1998 dalla Lr 11/2018, ovvero la semplificazione amministrativa (in particolare rispetto all'iter di approvazione delle varianti urbanistiche) e l'adeguamento normativo regionale alle norme nazionali nel frattempo approvate, con particolare riferimento a quelle in materia di Via e Vas.

Va segnalato inoltre che, per rispondere all'urgente richiesta di una necessaria riorganizzazione e aggiornamento dell'impianto normativo, l'amministrazione regionale – con la Dgr 1067/2022 – ha avviato un processo di revisione degli strumenti normativi e pianificatori che organizzano il territorio regionale, con particolare riferimento al Piano territoriale paesistico e alla Lr 11/1998.

Vanno infine segnalati sia l'impegno della Sezione nel biennio di svolgimento della celebrazione del Novantennale dell'Inu (con uno specifico contributo cui si rimanda visitando il Portale web Inu dedicato ad Inu90), sia il continuo interesse della Sezione, in linea con il tema al centro del XXXI Congresso per la prospettiva (accelerata dalla esigenza di affiancare l'attuazione e 'messa a terra' del PNRR per il suo auspicato ed indispensabile impatto) che dovrebbe potersi concretizzare (dopo oltre 20 anni di colpevole inerzia dello Stato, con Parlamento e Governi, in materia di legislazione concorrente sulla materia del governo del territorio).

Temi e questioni di riflessione e approfondimento

Gli anni intercorsi tra il XXX Congresso (Riva del Garda 2019) e il XXXI di Bologna sono stati difficili per la pandemia e il *lockdown* anche per la nostra Sezione ma tuttavia hanno fatto emergere anche nuove spinte partecipative, incontrando problemi nuovi ma anche problemi vecchi in modo nuovo.

È cresciuto il numero dei partecipanti ai direttivi regionali aperti, in genere più 'affollati' e partecipati, probabilmente perché, proprio a causa del Covid, è stato più semplice mettersi davanti ad un computer e partecipare da casa, che fare anche molti chilometri. Ciò ha permesso di condividere meglio situazioni che il Covid andava rendendo similmente



Urbanpromo 2022, Cascina Fossata, Torino. Attimi del Convegno "Piano urbanistico e bandi PNRR" (fonte: www.urbanpromo.it/2022/eventi/il-piano-urbanistico-delle-citta-e-la-sua-realizzazione-attribuito-i-bandi-pnrr-opportunita-e-criticita/).

complicate, ma nello stesso tempo diverse nei diversi territori delle due Regioni Piemonte e Valle d'Aosta.

Con la pandemia è tornato con forza il problema della casa soprattutto nelle città maggiori. Non che fosse mai passato, ma è tornato con aspetti anche nuovi, insieme a quelli storicamente gravi e purtroppo ancora irrisolti, nonostante quella che più di una decina di anni fa era sembrata addirittura quasi un'innovazione ovvero l'Ers introdotta, non senza aspetti critici nei confronti degli standard urbanistici, nel 2007-08.¹⁰ Peraltra già allora tale scelta era apparsa insufficiente di fronte alle condizioni reali della domanda di abitazioni e del mercato delle stesse. La situazione pandemica non ha certo migliorato la situazione ma ha modificato talune condizioni ad esempio rendendo necessari periodi di studio e di lavoro da casa, situazione quest'ultima – il lavoro da casa – che in parecchie realtà è diventata poi stabile, richiedendo condizioni abitative diverse. Sono cominciate a diffondersi nuove forme di residenzialità mista (spazi per casa e lavoro), localizzate un po' più fuori dai centri urbani (Fassone 2022), rese possibili dal lavoro a distanza. Sono cresciute anche nuove forme di multi residenzialità, ad esempio nelle "terre alte" della Regione Piemonte, basate anche sul telelavoro (Corrado 2022).

L'Inu piemontese e valdostano ha sempre dedicato attenzione al tema dell'abitare ed in particolare nella situazione recente (Saccomani e La Riccia 2022a, 2022b). Peraltra oggi, grazie al PNRR non mancano le risorse, anche se il Piano del Piemonte¹¹ appare soprattutto un catalogo di possibili interventi in vista dei finanziamenti che stanno arrivando dall'Europa, con scarse indicazioni di specifiche priorità. In questo catalogo il peso più rilevante è agli interventi della Missione 2 (rivoluzione verde e transizione ecologica), all'interno della quale, però, il peso maggiore va alla componente legata al settore edilizio, ovvero all'efficiamento energetico e al rinnovamento degli edifici. Colpisce anche il numero limitato di proposte relative all'assistenza sanitaria in un periodo come l'attuale, caratterizzato da un'emergenza sanitaria rilevante.

Un altro tema 'storico' per la Sezione, è quello degli standard urbanistici,¹² al centro anche dell'attività della Sezione Piemonte e Valle d'Aosta in quest'ultimo periodo: un tema che si profila di rinnovata attualità, quello di quali siano le dotazioni pubbliche necessarie a far funzionare per tutti il sistema insediativo, in particolare in un periodo

di difficoltà del vivere urbano. Al tema l'Inu nazionale ed anche quello piemontese/valdostano, in particolare in quest'ultimo triennio, ha dedicato varie elaborazioni ed in particolare qualche specifico momento di riflessione.¹³ Ciò che è apparso sempre più evidente nelle diverse elaborazioni è che, se inizialmente nella pratica urbanistica in materia di standard l'accento cadeva soprattutto sul concetto di dotazione e fruizione, sottolineando la necessità di una dotazione minima, oggi ciò che è chiaro è che anche quando i Comuni del Piemonte e della Valle d'Aosta hanno raggiunto questa dotazione minima, che è comunque indispensabile,¹⁴ ciò non è sufficiente, da sola, a garantire qualità di condizioni di vita accettabili nei loro territori: l'accento cade necessariamente molto di più sulle disuguaglianze sociali e 'urbanistiche' e sulle prestazioni dei servizi: il concetto di prestazione è assai complesso e destinato ad assumere connotazioni sempre più ampie. Gli standard oggi non sono solo più quelli del Di 1444/1968: le attrezzature/servizi e le funzioni che un territorio come quello piemontese-valdostano oggi richiede per fronteggiare le dinamiche e i rischi di tipo ambientale – gli interventi *green* – sono numerosi ed infatti è questo uno fra i temi che recentemente sono diventati un importante elemento da considerare nei modelli di pianificazione e organizzazione del territorio e in particolare quello piemontese, in una situazione come quella attuale in cui le modificazioni climatiche – siccità ed eventi estremi – ne hanno ormai reso evidenti gli effetti. Detto in altri termini: il punto non sono più solo le dotazioni di servizi, anche se queste rimangono un necessario punto fermo nelle condizioni urbane, ma quanto e come queste rispondono ad obiettivi certamente di

carattere anche ambientale tradizionale ma la prospettiva più ampia della conservazione del nostro pianeta e della nostra specie.

In Piemonte si è cominciato un po' a lavorare in quest'ottica. Ad esempio a partire dal 2018 la Città di Torino ha avviato il Piano strategico dell'infrastruttura verde, approvato dal Consiglio comunale a marzo 2021 (Mangili 2020). Il Piano si intreccia col Piano di resilienza climatica (novembre 2020) e con quello forestale dei boschi collinari (febbraio 2021). Queste azioni, nel loro insieme, chiamano in campo il ruolo dei servizi ecosistemici e si inseriscono in una nuova ottica strategica. L'attenzione si è focalizzata anche sulle politiche di transizione ecologica relative alle acque che riguardano i fiumi. Nel caso del Piemonte erano già stati oggetto, in particolare quelli attorno a Torino, del progetto Corona Verde (avviato nel 1997), che costituiva la base per una strategia integrata di valorizzazione dei territori e di riequilibrio ecologico. Trent'anni dopo questo territorio e quello più ampio che lo include nella fascia fluviale del Po e dei suoi affluenti è stato designato come MAB (*Man and Biosphere Reserve*) ed è parte del Contratto del fiume Po. Sono esperienze che cercano di legare rigenerazione ecologica e Contratti di fiume, aggiungendo eventualmente, come nel caso dei fiumi Sangone e Stura, Piani delle compensazioni ambientali (Voghera 2022).

La base associativa e l'attivismo del gruppo Inu Giovani

La Sezione Piemonte e Valle d'Aosta segna un buon andamento degli iscritti che continuano a crescere pur nell'incertezza degli ultimi 2-3 anni, caratterizzati dalla crisi pandemica che ha fortemente limitato l'andamento delle iniziative. Ciò nonostante, a



Urbanpromo 2022, Torino, Cascina Fossata. Gruppo organizzativo dell'evento "Urbanisti Ciclisti. Pedalata esperienziale a Borgo Vittoria (To), composto dai membri di Inu Giovani Piemonte e Valle d'Aosta e Fiab Torino Bike Pride. (foto di Carolina Giaimo)

seguito dell'assestamento iniziale, la modalità mista presenza/distanza permette oggi di garantire la più ampia partecipazione oltre che l'ottima copertura territoriale.

Cresce in particolare la base associativa dei Soci aderenti (Sa): la Sezione vede infatti un costante impegno, anche pratico, spesso da parte dei Soci più giovani. Una base solida, disponibile e competente che costituisce il fondamento per il buon andamento delle attività. Ad oggi i Sa sono circa 70 di cui 42 in regola, con una quota di giovani *under 35* del 20% circa che in parte comprende anche Soci studenti. Dal punto di vista storico, il trend dei Sa è quello più flessibile, proprio per la natura stessa del socio, ma una buona parte rimane all'interno dell'Istituto confermando il positivo andamento (nel 2002 i Soci erano poco più di 30).

Cardine della Sezione è poi l'esperienza e la reputazione culturale e tecnica dei Membri effettivi (Me). Ad oggi risultano in regola ben 22 Me, senza Me in ritardo, segno anche del senso di responsabilità nei confronti della Sezione e di appartenenza all'Istituto. Dal punto di vista storico i Me rimangono costanti nel tempo.

Da segnalare inoltre la costante e significativa partecipazione della maggior parte dei Me e dei Sa al dibattito culturale ed alle iniziative. La situazione più delicata riguarda infine gli Enti associati (Ea) che rappresentano per l'Inu e la Sezione un consistente patrimonio, pur a fronte di forti limitazioni della finanza pubblica locale con conseguenti irregolarità nei pagamenti. Ad oggi la Sezione vede 26 Ea in regola oltre che una ventina fra quelli in ritardo o morosi.

All'interno della Sezione, un ruolo rilevante è svolto dal gruppo Inu Giovani. Sin dalla sua costituzione, nel febbraio 2020, il gruppo regionale *under 35* ha mostrato un andamento sostanzialmente costante nel numero delle iscrizioni, attestandosi intorno a 10-15 Soci per anno. Questo gruppo è costituito da dottori di ricerca, dottorandi, neolaureati e studenti, con un *range* di età compreso tra i 23 e i 34 anni.

Nei primi due anni il gruppo ha lavorato, confrontandosi con il coordinamento nazionale, quasi esclusivamente in remoto a causa delle restrizioni dovute al Covid-19. In particolare, alcuni giovani hanno partecipato agli incontri e ad alcune iniziative dei gruppi di lavoro nazionali (per esempio, "Sostenibilità e *Climate Change*", "Urbanistica e Partecipazione" e "Un minuto di Urbanistica").

Dopo lo stop forzato dalla crisi pandemica, nel 2022, il gruppo regionale ha organizzato

e partecipato (finalmente in presenza!) a diversi eventi nazionali. A maggio, in occasione della *METREX Spring Conference* (Torino, 18-20 maggio 2022), una delegazione del gruppo Inu Giovani Piemonte e Valle d'Aosta ha partecipato al "*METREX Spring Conference Next Generation Workshop*": l'evento ha visto la partecipazione di circa 70 studenti del Politecnico di Torino e del Politecnico di Milano che si sono confrontati sul futuro dei nostri territori metropolitani, cimentandosi nel gioco "*Prospect'us*", un *serious game* ideato dall'*Agence d'urbanisme de Lyon*.

A inizio settembre, il gruppo di Inu Giovani Piemonte e Valle d'Aosta ha organizzato l'evento "Dal raddoppio del Politecnico a Porta Susa. Una storia urbana", all'*Off-Congress* del Congresso 2022 dell'Aisu (Associazione italiana di studi urbani), tenutosi a Torino dal 6 al 10 settembre.

Infine, durante la recente edizione di Urbanpromo 2022 è stata organizzata, con la Sezione (per tramite della Vicepresidente Carolina Giaimo) e Fiab Torino *Bike Pride*, la pedalata di gruppo "Urbanisti Ciclisti. Pedalata esperienziale a Borgo Vittoria (To)". Gli esiti della pedalata, che ha visto un'ampia partecipazione di giovani studenti universitari, sono stati presentati, successivamente, dalla responsabile del Gruppo Inu Giovani (Benedetta Giudice) nel Convegno "Mobilità attiva cura la città. Politiche, piani e progetti per il benessere urbano"¹⁵, confermando la significatività dell'esperienza fruitiva attiva, sviluppata con la pedalata. ■

Note

1 Per visualizzare lo *streaming* dell'evento: https://www.youtube.com/watch?v=FKidP8lio_Q

2 Per visualizzare lo *streaming* dell'evento: <https://www.youtube.com/watch?v=EActgoBWjX8>

3 Le riunioni del Consiglio direttivo regionale per tradizione si svolgono sempre in modalità aperta e allargata a tutti Soci ed Enti associati in regola con l'iscrizione all'Inu.

4 Nelle due lettere si sono richieste la conferma del percorso iniziato con la bozza di Ddl di riforma della Lr 56/1977 e informazioni circa i tempi con cui esso sarà assunto dalla Giunta regionale così potersi conseguentemente avviare un adeguato iter di implementazione, consultazione ed approvazione; inoltre si ulteriormente ribadita la piena disponibilità della Sezione Inu Piemonte e Valle d'Aosta ad intraprendere con la Regione Piemonte un percorso di collaborazione e confronto costruttivo nel merito.

5 Il testo integrale della lettera è disponibile al link: http://inupiemontevalledaosta.it/wp-content/uploads/2022/03/Lettera-INU_Carosso-Crotta_14-3-22.pdf

6 Il testo integrale della lettera è disponibile al link: <https://www.inu.it/wp-content/uploads/>

[lettera-inu-a-presidente-e-vicepresidente-regione-piemonte-novembre-2022.pdf](https://www.inu.it/wp-content/uploads/lettera-inu-a-presidente-e-vicepresidente-regione-piemonte-novembre-2022.pdf)

7 Nei confronti della Pdl n. 125, Inu Piemonte e Valle d'Aosta aveva a suo tempo depositato specifiche osservazioni critiche, di metodo e di merito, nell'ambito della procedura delle consultazioni attivate formalmente dalla II Commissione consiliare regionale (ai cui atti si rimanda).

8 Per visualizzare lo *streaming* dell'evento: <https://urbanpromo.it/2022/eventi/riflessioni-sulla-pianificazione-territoriale-regionale/>

9 Gruppo di lavoro costituito da Carlo Alberto Barbieri (responsabile scientifico), Carolina Giaimo e Angioletta Voghera.

10 Ci si riferisce ai commi 258 e 259 della Legge finanziaria 2007 e al comma 5, art. 2 del Decreto 22 aprile 2008.

11 Il documento "Next Generation Piemonte", inviato dalla Regione Piemonte come contributo alla redazione del PNRR, è stato approvato con Dgr n. 1-3059 il 3 aprile 2021. In tale esso si proponevano 273 progetti per un possibile investimento di € 26.934.233.352,56.

12 Ci si riferisce all'ampio e significativo impegno e contributo scientifico del nostro socio Luigi Falco sugli standard urbanistici, documentato nelle sue pubblicazioni; si veda in proposito l'intervista di Carolina Giaimo a Luigi Falco in UI 305.

13 In proposito si rimanda alle diverse attività svolte nel contesto della Community Inu "Ricerche e sperimentazioni nuovi standard", coordinata dal 2016 dalla nostra Socia Carolina Giaimo.

14 Interessante l'analisi condotta da Giaimo e Pantaloni (2021) su una decina di Comuni piemontesi relativamente ai servizi presenti: come si evince, la disponibilità di dati sui servizi (a partire da quantità, funzionalità, stato di manutenzione), può assumere un ruolo notevole in una fase storica in cui fenomeni come resilienza urbana, cambiamenti climatici ed emergenza sociale indirizzano verso la ricerca di nuove prestazioni nello spazio pubblico urbano.

15 Per visualizzare lo *streaming* dell'evento: https://www.youtube.com/watch?v=_fw7nQybqVo

Riferimenti

Corrado F. (2022), "Nuove dimensioni del ri-abitare le Alpi piemontesi tra pre e post-pandemia Covid 19", *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 110-112.

Fassone A. (2022), "Abitare in Provincia di Asti al tempo del Covid: i Progetti PINQuA" *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 108-109.

Giaimo C., Pantaloni G. G., (2021), "Note metodologiche per un Atlante delle dotazioni territoriali", *Urbanistica Informazioni*, no. 296, p. 80-84.

Mangili S. (2020), "Il piano del verde per un Torino vivibile e resiliente", *Urbanistica Informazioni*, no. 298-299, p. 16-20.

Saccomani S., La Riccia L. (a cura di) (2022a), "Piemonte. L'abitare post-pandemia", *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 99-115.

Saccomani S., La Riccia L. (a cura di) (2022b), "L'abitare post-pandemia - Parte II", *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 64-82.

Voghera A. (2022), "Torino, transizione ecologica e resilienza in azione dalle acque", *Urbanistica informazioni*, no. 304, p. 20-23.

Presidente

Francesco Rotondo

Vice Presidente

Fulvio Rizzo

Segretaria

Maristella Loi

Tesoriere

Carmelo M. Torre

Membri effettivi e Soci aderenti

Francesca Calace
Laura Casanova
Stefano Dal Sasso
Sara Durante
Fiammetta Fanizza
Giancarlo Mastrovito
Angelo Micolucci
Palmarita Oliva
Vincenzo Sinisi
Gabriella Verardi

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Giuseppe Milano (coord.)
Giovanna Mangialardi (coord.)
Francesco Maiorano
Genni Mancarella
Olga Giovanna Paparusso
Giulia Spadafina

SEZIONE PUGLIA

a cura di Francesca Calace e Francesco Rotondo

Tra riqualificazione edilizia, rigenerazione urbana e una nuova Lur, anche la Puglia attende la legge di principi

Francesca Calace, Francesco Rotondo

Tra riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana

Dopo dieci anni di riforme costanti (2005-2015), la riflessione regionale sul governo del territorio si è attestata sulle modalità applicative e sugli effetti delle riforme effettuate nel decennio precedente. Il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr), la rigenerazione urbana, ma anche le numerose modifiche apportate al Piano casa regionale attuato nel 2009, essendo obbligatorio il recepimento regionale e più volte modificato in particolare a partire dal 2016; la revisione delle norme in materia ambientale hanno avuto la necessità di essere applicate per comprenderne gli effetti. Inoltre, l'inizio del nuovo mandato del governo regionale è stato probabilmente segnato e 'occupato' dagli eventi che dal 2020 ad oggi hanno attirato evidentemente tutte le attenzioni dei governi internazionali, nazionali e locali (pandemia, guerra in Ucraina, crisi economiche conseguenti).

Dal 2015 ad oggi il governo del territorio si è concentrato spesso su aspetti applicativi delle discipline normative e delle *vision* strategiche elaborate nei dieci anni precedenti. La Rassegna urbanistica regionale che si è svolta tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022, ha mostrato che, tra le molteplici attività di pianificazione in rassegna, quelle di rigenerazione urbana sono tra le più difficili da attuare in Puglia (specie se in variante) per la complessità dei procedimenti che si intrecciano, per la necessità di concertare il rapporto pubblico-privato insieme alle comunità insediate e ai suoi molteplici attori, per le dimensioni degli interventi, per i numerosi

enti che ogni processo di pianificazione urbanistica intervengono. Probabilmente anche per queste inefficienze dei procedimenti urbanistici, paragonata alla semplicità di un permesso di costruire, in Puglia ha avuto un ampio riscontro l'uso dello strumento del cosiddetto Piano casa (Colacicco *et al.* 2021). In un mercato edilizio ritornato ad essere vivace dopo un decennio di sofferenza grazie ai vantaggi previsti dallo Stato per gli interventi di manutenzione e ristrutturazione edilizia, accade che tali termini vengano assimilati, come fossero sinonimi, a quello di rigenerazione urbana. In realtà la rigenerazione urbana e la ristrutturazione edilizia non sono sinonimi ma il secondo tipo di interventi edilizi è parte integrante del primo che ha una prospettiva olistica, in cui devono essere compresi, simultaneamente, obiettivi economici, sociali e ambientali per mezzo di progetti di riorganizzazione dello spazio urbano, condivisi da abitanti e fruitori che ne costituiscono la comunità insediata a cui si rivolgono, distinguendosi in tal modo dai processi di recupero e ristrutturazione edilizia in genere legati alla sola dimensione della riqualificazione fisica di parti di città e degli edifici.

La rigenerazione urbana affronta non soltanto il recupero edilizio ma la carenza di servizi e attrezzature, i processi di esclusione sociale e di difficoltà economica o di contrazione demografica di intere aree urbane con il conseguente degrado che questi fenomeni comportano.

Chiarita la differenza terminologica, ed evidenziata la maggiore rilevanza della prima nel perseguire uno sviluppo realmente

capace di essere sostenibile, in Puglia in particolare, il problema di politiche come il Piano casa non risiede nel consentire la ristrutturazione edilizia per innalzare la qualità edilizia dell'enorme stock realizzato nei centri urbani negli ultimi settant'anni; nel rendere gli immobili esistenti o da ricostruire maggiormente sostenibili nel rapporto con l'ambiente urbano ed energeticamente più efficienti; nel cercare di limitare il consumo di suolo, ma di farlo consentendo l'aumento delle volumetrie (densificazione) e il cambio d'uso in modo non pianificato, senza valutare presenza o necessità di servizi (ad esempio parcheggi o verde) o le esigenze della popolazione già insediata nell'area e provocando anche in questo caso nuovi possibili conflitti. In Puglia si è già provato a sostenere gli stessi obiettivi attraverso la Legge sulla rigenerazione urbanistica e suoi denigratori evidenziano l'incapacità che ha dimostrato di essere attuata e gli scarsi risultati concreti che ha ottenuto rispetto alla diffusa ed efficiente applicazione del Piano casa. Anche questi percorsi hanno fornito un'indicazione chiara a chi intende riformare le politiche attuali. Tra difficili e inefficienti varianti urbanistiche e lasciare attuare interventi edilizi senza alcuna pianificazione ci sono alternative riformiste capaci di perseguire gli obiettivi di sostenibilità che tutti, almeno a parole, dichiariamo di voler perseguire. In Puglia, fino ad ora, non vi è stata la volontà o la capacità di perseguirle. La Sezione regionale ha più volte ribadito la necessità di farlo,¹ pianificando il riuso e la rigenerazione urbana all'interno delle ordinarie procedure di pianificazione urbanistica, da qui la necessità di una nuova legge urbanistica regionale che sappia farsene carico.

La necessità di una nuova Lur

La vigente Lr 20/2001 appartiene a quella stagione caratterizzata dalla bipartizione dei contenuti del piano, sebbene conservando il modello del 'Piano unico', articolato in una parte 'strutturale' ed una 'programmatica' differenziandone le procedure di variazione. Una norma di principi e procedure, con una sintetica e quasi rituale definizione di contenuti e metodi della pianificazione, il cui approfondimento veniva rinviato ad ulteriori norme e atti regolamentari. Sicché il successivo governo regionale ha interpretato la sua legge attraverso il Drag, che ha guidato la pianificazione a partire dal 2007, promuovendo una pianificazione radicalmente diversa da quella dei vecchi Prg, sia nella impostazione concettuale e metodologica, sia nelle procedure e negli effetti operativi,

facendo leva, oltre che sulla articolazione del Pug nelle parti strutturale e programmatica, anche sulla partecipazione sociale e sulla co-pianificazione (Calace *et al.* 2021).

Nonostante vi sia stata, soprattutto nei primi anni di applicazione, una intensa attività di supporto e accompagnamento ai Comuni per la costruzione del piano, il più recente bilancio dello stato di attuazione della Lr 20 mostra come il rinnovamento del piano comunale si sia rivelato un processo complesso e difficoltoso da perseguire e gli esiti concreti siano stati ridotti dal punto di vista numerico: solo 45 Comuni su 258 hanno un Pug ex Lr 20, tra questi non vi sono i Capoluoghi di Provincia e solo due hanno popolazione >50.000 abitanti; i Programmi di fabbricazione permangono in ben 64 Comuni, anche di medie dimensioni. È allora necessario comprendere come l'esigenza invocata da tempo nel contesto regionale di una nuova legge urbanistica, o comunque di una revisione di quella esistente, si innesti su questa condizione. Sembra infatti che nel dibattito pubblico non siano emerse con sufficiente chiarezza le motivazioni più profonde di questa esigenza, a meno del caso della richiesta di una maggiore snellezza e riduzione dei tempi procedurali, visto che essi quasi sempre superano il mandato amministrativo comunale e quindi ne subiscono le discontinuità.

Tale condizione va necessariamente letta allargando lo sguardo all'intero sistema normativo e rapportata al complesso dei comportamenti degli attori regionali, visti anche nella loro storia. Da questo punto di vista, il fatto che una legge apparentemente in grado di guidare, o accompagnare, il cambiamento sia rimasta in gran parte inattuata è il risultato di un coacervo di condizioni, la cui chiarificazione può contribuire a meglio delineare la direzione da intraprendere per il rinnovamento della legge urbanistica. Anzitutto va ricordato che un tratto distintivo della storia della pianificazione della Regione – a partire dagli anni '90 – è la predisposizione di norme che consentivano il diffuso ricorso a procedure derogatorie per consentire trasformazioni non previste dai piani. Più di recente abbiamo assistito ad una prolungata 'depianificazione', determinata dalla reiterata proroga del Piano casa accompagnata dal progressivo ampliamento delle condizioni per la sua applicazione, fino all'attuale stallo determinato dalla impugnazione da parte del Governo del recente tentativo di 'stabilizzare' e rendere ordinari alcuni dei contenuti di una norma per sua natura straordinaria e anticongiunturale.

In ambedue i casi la descritta difficoltà di rinnovare la strumentazione urbanistica è causa ed effetto allo stesso tempo del ricorso a tali misure. Le possibilità di manovra che hanno consentito, pur nell'incertezza della straordinarietà delle procedure, hanno indubbiamente contribuito ad allentare la tensione verso il rinnovamento della pianificazione.

Anche l'uso dei programmi di riqualificazione e poi di rigenerazione urbana è avvenuto con modalità alternative e spesso contrapposte alla pianificazione ordinaria, alimentando una già tradizionale sfiducia nella efficacia del piano, a favore di interventi più snelli, mirati e operativi e soprattutto più spendibili nel corto respiro dei mandati amministrativi. Infine è necessario considerare che avviare un nuovo piano oggi significa fare i conti con la frattura che negli ultimi anni si è registrata tra le condizioni del mercato e le 'tradizionali' aspettative riposte nel piano (sviluppo edilizio, crescita urbana, ecc.), e quindi non eludere ma affrontare la condizione della città dopo la crescita; ciò nello specifico caso pugliese si materializza nella necessità di gestire le capacità edificatorie residue dei piani, una delle più pesanti ipoteche che la pianificazione dei decenni precedenti ha consegnato alle città, insieme a standard mai realizzati, città storiche non adeguatamente tutelate, fragilità ambientali ignorate.

Dunque, una nuova legge serve ma a patto che vada a sciogliere alcuni precisi nodi irrisolti e che impediscono ai piani di rispondere alle sfide attuali; i più significativi riguardano tre necessità: disporre di tecniche e strumenti che consentano una più efficace ripianificazione dell'esistente che, oggi, al di là degli interventi pubblici nello spazio pubblico, sono del tutto nelle mani di volontà e iniziative dei privati; considerare in via prioritaria la dimensione ambientale nella pianificazione, col supporto di nuove metodiche conoscitive; disporre di strumenti tecnici e giuridici per affrontare le pesanti ipoteche dei residui di piano. ■

Riferimenti

Carmona M. (2021), *77. High streets, sledgehammers and nuts: the folly of more pdr*, January 5 [https://matthew-carmona.com/2021/01/05/highstreets-sledgehammers-and-nuts-the-folly-of-more-pdr].

Colacicco P., Greco F., Rotondo F. (2021), "Il Piano casa: evitare l'urbanistica è la soluzione?", *Territorio*, vol. 97, p.162-181.

Calace F., Casanova L., Mangialardi G., Rana A., Rignanese L. (2021), "L'urbanistica in Puglia tra normazione, strumenti e azioni di governo del territorio", in L. Pellegrini (ed.), *Le leggi regionali a confronto per il buon governo del Paese*, Sole 24 ore, Cosenza, p. 429-459.

Presidente

Francesco Licheri

Segretario

Ettore Crobu

Tesoriere

Alessio Bellu

Membri effettivi e Soci aderenti

Sabrina Broi
Chiara Campo
Valentina Carboni
Alessandra Casu
Enrico Corti
Vanna Madama
Giovanni Mura
Giuseppe Onni
Fausto Pani
Roberta Porcu
Antonello Sanna
Alceo Vado
Corrado Zoppi

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Roberto Barracu (coord.)

SEZIONE SARDEGNA

a cura di Francesco Licheri

On the road. Un percorso col territorio

Francesco Licheri, Alessandra Casu

Uno stile di lavoro

L'Inu Sezione Sardegna ha intrapreso da alcuni anni un percorso di costruzione della propria azione di stimolo e proposta alle istituzioni sperimentando modelli organizzativi che favoriscano la partecipazione attraverso l'ascolto e il coinvolgimento delle comunità nell'intero territorio regionale – che non solo è esteso ma frammentato e caratterizzato da vistose differenze tra costa e territori interni, tra centri urbani maggiori e una nebulosa di Comuni dalle ridotte dimensioni demografiche, tra aree che ancora risentono di elevata tensione abitativa ('abitanti senza casa') e nuclei a grave rischio di spopolamento ('case senza abitanti'), tra aree che 'producono' risorse e Servizi eco-sistemici e altre che li utilizzano.

La formula usata è quella di 'laboratori' tematici, denominati "Inu_Lab", capaci di attivare la partecipazione di attori distanti tra loro per provenienza non solo geografica, ma soprattutto istituzionale, economica, professionale, di formazione.

Ogni laboratorio ha avuto una propria localizzazione sul territorio regionale coerente al tema scelto: il rischio idro-geologico nelle aree maggiormente esposte, la riforma urbanistica regionale nelle sedi delle istituzioni più coinvolte, i bilanci sul recupero dei centri storici negli insediamenti minori, le proposte inerenti alla progettazione integrata e territoriale nelle aree interne, le infrastrutture nella aree a maggior domanda di mobilità, le politiche per l'abitare e i temi del paesaggio declinati secondo i caratteri dei luoghi ospitanti i laboratori.

Durante la pandemia, nell'impossibilità di proseguire tale scelta, le modalità sono

ovviamente cambiate a favore di *webinar* e di forme di interazione online, con focus rispettivamente sulle aree marginali, interne e montane, e sul proseguimento della discussione delle proposte di revisione della legislazione urbanistica regionale.

Luoghi di ascolto e proposta

La formula dei laboratori segue un modello organizzativo che era già stato provato come insieme di tappe di avvicinamento al Congresso nazionale Inu del 2016, organizzato a Cagliari e che ha visto la Sezione fortemente impegnata nella cooperazione con attori del territorio per la sperimentazione di formule che consentissero le innovazioni apportate dal Cdn al Congresso.

Inu_Lab, dopo il seminario di presentazione del percorso, ha iniziato il suo percorso ad Olbia per affrontare i temi del rischio e della Protezione civile e per illustrare le innovazioni che la Giunta regionale all'epoca in carica voleva introdurre alla legislazione urbanistica, accogliendo temi e risultanze del dibattito.

Cagliari ha quindi seguito questa prima illustrazione e costituito il luogo della discussione su quali innovazioni sarebbe stato opportuno apportare: l'adozione del Piano paesaggistico regionale e il conseguente adeguamento della pianificazione comunale allo stesso ha infatti mostrato rilevanti criticità negli aspetti di coerenza fra le diverse scale e fra strumenti di settore, di relazione fra territori contermini, di definizione degli assetti alla scala locale, procedurali.

Il laboratorio ha provato dunque a definire contorni e requisiti della nuova legge urbanistica, quali l'attribuzione all'ambito di

paesaggio di alcuni temi, valori e invarianti strutturali propedeutici alla definizione delle azioni trasformatrici. Temi, valori e invarianti discenderebbero da effettive *governance* multilivello e co-pianificazione. Per quanto attiene agli aspetti procedurali, che il laboratorio ha rimarcato, sono stati successivamente presi in considerazione dalla Regione in un provvedimento di semplificazione. Al laboratorio era infatti presente l'assessore regionale all'urbanistica che, nell'apprezzare la formula e la qualità del dibattito, ne coglieva i primi esiti per dare loro forma e attuazione.

Un successivo laboratorio ad Ollolai, capoluogo della Barbagia omonima, focalizzato sulla progettazione integrata e sulla cooperazione territoriale per il superamento dei divari nelle aree marginali, ha coinvolto Anci Sardegna con molti sindaci che si sono confrontati con i rappresentanti del governo regionale presenti al laboratorio.

Il cambiamento nella maggioranza di governo regionale non ha interrotto il percorso metodologico avviato: con lo strumento dei laboratori la nostra comunità ha continuato a costruire un luogo aperto alla partecipazione dei protagonisti del governo del territorio, di professionisti, studiosi, ricercatori, studenti e portatori di interesse.

I temi legati alla pianificazione comunale sono tornati al centro della discussione nel laboratorio tenuto ad Iglesias, mentre quelli della programmazione territoriale – uniti al rapporto con pianificazione rurale e dei bacini idrografici – sono stati al centro del laboratorio tenuto a Milis, in Provincia di Oristano, ai piedi del Montiferru, ovvero l'area percorsa dal devastante incendio avvenuto nel mese di luglio del 2021.

Alla presenza del nuovo assessore regionale all'urbanistica si è poi tenuto a Gavoi, un altro centro della Barbagia, il successivo Inu_Lab, dedicato a un tema che aveva costituito il primo impegno della Sezione all'atto della sua costituzione: "il bene comune centro storico: politiche, piani, programmi per il recupero e la riabilitazione dei centri storici a vent'anni dalla Legge regionale 29/98".

Il periodo pandemico ha, purtroppo limitato la possibilità di proseguire nel percorso degli Inu_Lab per il particolare format che li caratterizza (dimensione di prossimità rispetto ai territori e alle comunità), ma, all'interno delle finestre di opportunità che si sono aperte nel periodo, i temi dei laboratori sono stati portati all'interno di sessioni di dibattito organizzate dalle università, come Cagliari nel mese di ottobre 2021, sui temi

del governo del territorio in Sardegna e la legge urbanistica, all'interno del quale Inu ha riproposto l'urgenza di pervenire dopo trent'anni ad una nuova legge urbanistica evidenziando la preoccupazione che anche questa legislatura regionale come le precedenti si possa chiudere senza l'adeguamento del principale strumento legislativo per il governo del territorio. E nuovamente a Gavoi, nel giugno 2022, all'interno di una giornata seminariale dedicata alla qualità architettonica e paesaggistica e alla proposizione di nuovi modelli di sviluppo per le zone interne, sostenuti da esperienze di progettazione e pianificazione e da ricerche universitarie finanziate dalla Lr 7/2007, si è svolto un laboratorio partecipato all'interno del quale si è avviato un confronto con le esperienze e i programmi in essere dei Comuni delle aree interne (Strategia nazionale aree interne, piani energetici, PNRR e approccio borghi) e i risultati e le opportunità offerte dalla ricerca.

La ciambella

La localizzazione scelta per la maggior parte dei laboratori mostra l'attenzione dedicata dalla Sezione alle aree interne, di cui il Consiglio direttivo regionale ha discusso spesso anche in riferimento alle ipotesi di innovazione normativa messe in campo.

La Snai è stata oggetto di discussione, assieme alle ricerche sullo spopolamento e agli strumenti di rigenerazione urbana proposti dall'Amministrazione regionale in forma di progetti integrati e di strumenti urbanistici di attuazione quali, ad esempio, i Piani integrati di riordino urbano (Piru), oggetto di bandi ripartiti tra le diverse Province, che sono stati dedicati a: contesti marginalizzati e periferici delle aree urbane maggiori non incluse in Interventi territoriali integrati (Iti) a valere sull'agenda urbana; immobili da riqualificare, anche previo acquisto a prezzo simbolico, in Comuni minori; interventi in aree ricadenti in uno dei 27 Ambiti di paesaggio costiero del Ppr.

Questa attenzione rivolta alle aree più svantaggiate dell'isola ha costituito il nucleo principale delle attività svolte online, con la proposizione di esperienze.

Il testo del Ddl in materia di governo del territorio affrontava un ampio ventaglio di temi, con un numero di articoli elevato, dei quali tutta la prima parte non costituiva un apparato normativo in senso proprio, quanto un insieme di dichiarazioni di principio sul perseguimento di uno sviluppo sostenibile, sul contenimento del consumo di

suolo, sulla rigenerazione del costruito, sulla partecipazione pubblica alla definizione delle scelte. Una significativa innovazione, richiesta anche dalla Sezione a seguito dei laboratori territoriali, era già stata ottenuta sul piano procedurale, con l'integrazione delle verifiche di coerenza al Ppr e dell'adeguamento al Pai all'interno delle procedure di Vas, riunendo tutti gli atti di approvazione in uno solo.

Rispetto al contenuto, al di là dei preamboli di principio, la Sezione apriva un dibattito e sollevava un insieme di osservazioni ed eccezioni, poiché rinveniva un'assenza di linee guida per le amministrazioni locali nella gestione ordinaria del territorio, a favore di un'attenzione ai grandi promotori immobiliari, che pareva eccessiva.

La discussione sul Ddl subiva tuttavia, prima che la legislatura terminasse, una brusca interruzione dovuta non ai temi sollevati dalla Sezione, quanto alla focalizzazione del dibattito sulla possibilità di ampliamento delle attività ricettive ricadenti nella fascia entro i 300 m dalla linea di battigia.

Nella corrente legislatura il testo potrebbe ancora essere ripreso e rivisto, riaprendo il dibattito, snellendo l'articolato che potrebbe essere riportato negli apparati illustrativi della legge, espungendo le deroghe alle norme di emanazione statale, emanando una norma di principi generali che rimandi agli strumenti di pianificazione la definizione delle scelte più puntuali.

Quest'*impasse* nella definizione della norma generale ha pesanti ricadute sulla pianificazione alle diverse scale, che unita all'incertezza sulla definizione dell'architettura istituzionale, che in poco tempo ha visto prima l'accorpamento delle Province poi, negli ultimi anni, la riproposizione in parte del precedente assetto, ha conseguentemente impattato sulla definizione degli strumenti di coordinamento territoriale.

L'adeguamento della pianificazione comunale al Ppr ha mostrato rilevanti criticità che richiedono un intervento soprattutto rispetto agli aspetti procedurali, di definizione degli assetti alla scala locale, di coerenza fra le diverse scale e fra strumenti di settore, di relazione fra territori contermini, di snellimento e accelerazione delle verifiche propedeutiche all'approvazione. Nelle more della nuova legge urbanistica regionale, è necessario almeno definirne contorni e requisiti, superare i limiti e la vetustà di un approccio al piano basato sullo *zoning* e sulla definizione di standard derivante da un decreto datato 1983. ■

Presidente

Giuseppe Trombino

Vice Presidente

Fausto Carmelo Nigrelli

Segretario

Vincenzo Todaro

Tesoriere

Annalisa Giampino

Membri effettivi e Soci aderenti

Giuseppe Abbate

Luca Barbarossa

Giuseppe Contiguglia

Paolo La Greca

Francesco Lo Piccolo

Antonio Mazzotta

Viviana Pappalardo

Andrea Marcel Pidalà

Maria Chiara Tomasino

Ignazio Vinci

Enti associati

Dipartimento di Architettura Unipa

Revisori dei Conti

Teresa Alessia Ciloni

Carlo Fodera

Fabio Naselli

Ignazia Pinzello

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Giuseppe Trombino (coord.)

Una nuova legge urbanistica da sperimentare nella ripartenza post pandemica

Giuseppe Trombino

La approvazione, dopo una attesa durata quarant'anni, di una nuova Legge sul governo del territorio (Lr 19/2020) ha segnato un punto di svolta nella attività urbanistica regionale ed ha ridato vita ad un dibattito che si era arenato, dopo vari inutili tentativi di pervenire alla approvazione di una nuova legge, nelle secche della rassegnazione, aprendo di fatto una nuova stagione nel dibattito e nella attività urbanistica nella Regione.

In tale dibattito la Sezione siciliana dell'Inu si è inserita, sia alimentando il dibattito teorico attraverso convegni e giornate di studio, ma anche attraverso una proficua collaborazione con il Dipartimento regionale dell'Urbanistica dell'Assessorato del Territorio e dell'ambiente, al quale la nuova legge ha delegato l'importante compito di definire, attraverso decreti attuativi, le modalità di applicazione delle non sempre chiare disposizioni formulate dal legislatore.

Consapevole del ruolo determinante che avrebbero avuto tali decreti ai fini del buon esito della legge, la Sezione siciliana ha deciso di partecipare attivamente ai lavori di un tavolo tecnico convocato dalla Regione, presieduto dal dirigente generale del Dipartimento regionale dell'Urbanistica e composto dai rappresentanti di tutti gli ordini professionali interessati, assumendo un ruolo, che si è rivelato poi determinante, di coordinamento generale delle iniziative di redazione di specifiche linee guida tecniche da approvare con decreti attuativi delegati. Sono da ascrivere alla attività di questo tavolo tecnico sei diversi decreti attraverso i quali hanno trovato compiuta regolamentazione

altrettante disposizioni legislative riguardanti il contenuto tecnico dei Pug, le correlate procedure di Vas, il contenuto degli studi propedeutici al Pug e precisamente dello studio geologico, dello studio agricolo forestale, dello studio di compatibilità idraulica e dello studio demografico e socioeconomico. Parallelamente a tale attività la Sezione, sempre in collaborazione con il Dipartimento regionale, ha avviato una riflessione sullo stato della pianificazione comunale nella Regione, con l'obiettivo di comporre un quadro conoscitivo dal quale potessero emergere le criticità del sistema della pianificazione urbanistica comunale. Per farlo si è scelto di dare la parola a coloro che, da studiosi, professionisti o amministratori, hanno avuto un ruolo nei processi di pianificazione comunale e con la loro testimonianza hanno quindi potuto sia fare emergere le criticità del sistema della pianificazione, come si è configurato nei decenni trascorsi, ma anche e soprattutto prefigurarne nuovi possibili sviluppi. Ne è venuto fuori un vero e proprio dossier sullo stato della pianificazione urbanistica in Sicilia, successivamente pubblicato per i tipi di Inu Edizioni (Trombino 2022).

Il dossier è suddiviso in quattro diverse sezioni, che corrispondono ad altrettanti strumenti dei quali si è avvalsa la pianificazione comunale o dei quali dovrà avvalersi nel futuro: Piani regolatori generali (Lr 71/1978); Piani urbanistici generali (Lr 19/2020); Studi e piani per i centri storici; Valutazione ambientale strategica.

In ciascuna delle quattro sezioni sono raccontate, dai loro protagonisti ovvero da

osservatori esterni, le vicende che hanno riguardato alcuni casi, ritenuti emblematici e rappresentativi della situazione generale. Il racconto è stato condotto in forma aperta, senza rispettare schemi precostituiti, in maniera da poter meglio evidenziare le specificità e gli elementi di interesse di ciascun 'caso'. Non schede quindi, ma racconti che fanno emergere, in alcuni casi, tentativi di innovazione disciplinare e metodologica, in altri, criticità procedurali o difficoltà operative, in altri ancora aspettative tradite, componendo un mosaico di situazioni, un disegno con luci ed ombre, non esaustivo ma sufficiente a testimoniare lo stato della pianificazione urbanistica nei Comuni siciliani.

Una parte introduttiva, per ciascuna delle sezioni, senza avere la pretesa di portare a sintesi i diversi racconti, aiuta ad inquadrare, sotto l'aspetto normativo e procedimentale, le quattro tipologie di strumenti urbanistici. Il maggiore spazio è dedicato, evidentemente, a quelli che hanno costituito da decenni gli strumenti principali della pianificazione comunale, ovvero i Prg; per una più agevole lettura comparativa i piani sono raggruppati con riferimento alla classe demografica dei Comuni, distinguendo: Città metropolitane, centri medi e piccoli centri. Per ciascuno dei venti Comuni assunti come 'casi di studio' vengono raccontate storie che fanno emergere approcci progettuali, spesso innovativi, aspettative, spesso tradite, procedure, sempre defatiganti.

Assai meno corposa per evidenti ragioni la documentazione riguardante i Pug, attraverso la quale, diversamente rispetto ai Prg, non vengono descritte esperienze compiute ma solo messe a fuoco le intenzioni di progetto, che stanno in questi mesi consentendo a tanti Comuni siciliani di sperimentare la efficacia delle nuove disposizioni normative.

Una attenzione particolare è stata riservata, nel dossier, alle politiche che hanno riguardato i centri storici, sia per fare il punto sui (pochi) risultati raggiunti ma soprattutto per evidenziare la necessità di un complessivo ripensamento normativo che consenta di porre la questione del loro recupero e riqualificazione al centro delle politiche comunali, come auspicato nella stessa Legge 19/2020. Sui temi affrontati nel dossier e sulle prospettive del cambiamento la sezione è attualmente impegnata nella organizzazione di un convegno, che si terrà a breve, attraverso il quale si vuole far conoscere, oltre allo stato della pianificazione comunale, anche le interessanti sperimentazioni che vari Comuni siciliani hanno avviato per dare

compiutezza al disegno normativo di riforma del sistema della pianificazione.

Una seconda ed altrettanto impegnativa attività scientifica la sezione ha dedicato al tema delle sfide che l'urbanistica si è trovata ad affrontare a causa dell'emergenza pandemica, che è stato oggetto di un Convegno che ha coinvolto una pluralità di studiosi. Il Convegno, i cui atti sono stati integralmente pubblicati nel n. 25 di *Urbanistica Dossier* di Inu Edizioni (Giampino e Todaro 2022), ha inteso contribuire costruttivamente e attivamente al dibattito nazionale sulla urbanistica post-pandemica e, in coerenza con la *mission* dell'Istituto, si è rivolto al panorama pluri-attoriale che oggi opera nelle città e nei territori mettendo in luce elementi di metodo, fronti di lavoro e modelli di azione per affrontare quella che sembra prefigurarsi come una nuova fase della disciplina. Le chiave interpretative e le risposte operative presentate durante il Convegno restituiscono un quadro composito di interventi che costituiscono un denso materiale di riflessione, attuale, e che possono contribuire a delineare future agende di ricerca e fornire indicazioni operative per programmi, progetti e politiche più aderenti alla realtà che il Covid ha depositato nelle trame delle nostre città e dei nostri territori.

Ma una eco nei lavori del Convegno, attraverso lo svolgimento di una specifica sessione, ha avuto anche la approvazione della nuova legge siciliana.

Disporre di nuove regole per il governo del territorio costituisce, come è evidente, una premessa indispensabile, pur se non sufficiente, per orientare secondo criteri di sostenibilità le future iniziative che dovranno accelerare la ripresa economica dopo la pandemia. Comprendere dunque i contenuti della nuova legge e studiare le possibilità operative che essa ha aperto nel territorio siciliano è, come si è detto, un impegno prioritario che la Sezione siciliana dell'Inu ha deciso di portare avanti.

Ma disporre di strumenti nuovi ed efficienti è solamente una preconditione per il necessario cambiamento. Occorre parallelamente attivare un percorso di aggiornamento culturale dei paradigmi dell'attività urbanistica, delle sue stesse basi teoriche.

L'urbanistica sinora praticata, non solo in Sicilia, è rimasta, da un secolo ad oggi, legata ai principi della teoria razionalista che postulava la necessità di distribuire le funzioni sul territorio suddividendole rigorosamente in modo che non entrassero in conflitto tra loro. L'approccio razionalista, che ha trovato nei

Piani regolatori generali la sua codificazione normativa e progettuale, ha prodotto, nella migliore delle ipotesi, brani di città funzionali che magari sono riusciti a dare risposte locali ai fabbisogni ma non ha potuto garantire che si realizzasse un organismo urbano complessivamente efficiente e tanto meno sostenibile. La cultura dello *zoning*, basata su regole e standard, è diventata cultura della separazione, finendo per frammentare la città in parti non integrate tra loro e producendo periferie deserte e centri sovraffollati.

Il compito che deve assumere l'urbanistica oggi, quando l'urbanizzazione è ormai un dato consolidato che non avrà necessità di essere significativamente incrementato, almeno in un futuro prossimo, è allora quello di ricercare la integrazione tra le parti, di progettare centralità nelle periferie.

L'urbanistica sin qui praticata in Sicilia ha lavorato principalmente distribuendo volumi sul territorio, in futuro occorrerà distribuire sul territorio spazi che siano in grado di aggregare contesti urbani e di consentire lo svolgimento di funzioni diverse e tra loro integrate. Spazi che possano offrire occasione di socializzazione per gli abitanti del contesto in cui vengono ad inserirsi, facilmente raggiungibili a piedi e integrati in un sistema di relazioni con il più ampio contesto urbano o territoriale assicurati da una mobilità non invasiva e sostenibile.

Una nuova maniera di pensare l'urbanistica insomma, che richiede un consistente sforzo ideativo e che in larga misura è ancora da sperimentare, ma che è oggi resa possibile da un nuovo ed aggiornato quadro normativo. C'è dunque oggi la possibilità di avviare un complessivo ragionamento sul territorio e sulle città siciliane, che consenta di preparare la ripartenza post pandemica nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e di equità sociale, chiaramente enunciati nella nuova legge, facendo in modo che si concretizzino in un coerente sistema di azioni che definisca un nuovo modello di sviluppo urbanistico. È un percorso tutt'altro che semplice e i cui esiti non sono per nulla scontati ma che deve necessariamente partire da una fase di studio ed approfondimento che metta a fuoco, prima di tutto, i nuovi bisogni ai quali gli strumenti urbanistici devono dare risposte. ■

Riferimenti

Giampino A., Todaro V. (a cura di) (2022), "Post-pandemic cities: le sfide dell'urbanistica dopo l'emergenza", *Urbanistica Dossier*, no. 25.

Trombino G. (a cura di) (2022), *Paradigmi siciliani. Rapporto sullo stato della pianificazione urbanistica comunale in Sicilia*, Inu Edizioni, Roma.

Presidente

Camilla Cerrina Feroni

Vice Presidente

Chiara Agnoletti

Segretario

Alessandro Marioni

Tesoriere

Adriano Poggiali

Membri effettivi e Soci aderenti

Giuseppe De Luca
Michela Chiti
Valeria Lingua
Luca Nespolo
Fabio Nardini
Chiara Luisa Pignaris
Paolo Pinarelli
Luigi Pingitore
Simona Rappuoli
Leonardo Rignanese
Matteo Scamporrino
Giacomo Trentanovi

Enti associati

Regione Toscana
Comune Di Lastra a Signa
Comune di Prato

Revisori dei Conti

Teresa Arrighetti
Adolfo Moni
Comune di Calenzano

2° rappresentante Cdn

Francesco Alberti

Past President

Enrico Amante
Graziella Beni
Luisa Garassino
Raimondo Innocenti
Mauro Parigi
Silvia Viviani

Invitati permanenti

Comune di Scandicci (Lorenzo Paoli)
Segreteria amministrativa (Lorenzo Zoppi)

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Leonardo Rignanese (coord.)
Francesco Alberti
Luca Nespolo

SEZIONE TOSCANA

a cura del Consiglio direttivo Inu Toscana

Il governo del territorio in Toscana, tra tradizione, sperimentalismo e sguardo al futuro

Consiglio direttivo Inu Toscana

Introduzione

La Toscana è nota sia per la consolidata tradizione pianificatoria che per un certo sperimentalismo che l'ha contraddistinta nel tempo e che le ha permesso di essere la capofila di quel processo di riforma avviato a metà anni '90. A distanza ormai di quasi trent'anni da quel momento la Sezione Toscana dell'Inu, in occasione del XXXI Congresso, condivide alcune delle riflessioni emerse nell'ambito delle attività culturali promosse su questi anni di applicazione del mutato quadro normativo e operativo. L'intento è duplice, da un lato rivendicare la centralità della pianificazione urbanistica e territoriale e dall'altro promuovere quei cambiamenti resi necessari dalle istanze di rilancio del sistema Paese sollecitati prima dall'emergenza pandemica e successivamente dall'insorgere di nuove crisi come quella energetica e climatica.

Al fine di promuovere un efficace governo del territorio, oltre a interloquire con gli organi statali per sollecitare la lungamente attesa revisione normativa nazionale, è altrettanto indispensabile stimolare il dibattito interno all'istituto al fine di individuare soluzioni e prospettive di lavoro che rendano più efficace l'azione di governo territoriale. A tale riguardo la Sezione Toscana, nel corso dell'ultima assemblea dei soci, tenutasi lo scorso 16 giugno a Firenze, ha organizzato quattro *workshop* per discutere in modo approfondito attorno ad alcuni dei temi rilevanti in ambito di governo del territorio e i cui esiti hanno contribuito a definire le linee programmatiche degli attuali organi

direttivi della sezione. I quattro tavoli, in particolare, hanno affrontato il tema delle conoscenze e delle valutazioni nella pianificazione; i rapporti tra pianificazioni differenziate e pianificazione territoriale e urbanistica; i contenuti e gli effetti giuridici della pianificazione metropolitana e provinciale e infine, le forme di partecipazione alle scelte di formazione e di attuazione della pianificazione. Affinché i temi affrontati in sede regionale, possano contribuire anche alla riflessione nazionale, nei paragrafi tematici a seguire si riporta una sintesi della discussione e delle proposte raccolte.

Sistema delle conoscenze e delle valutazioni nella pianificazione

La Toscana, già con la Lr 5/1995 la prima legge di riforma del governo del territorio, ha fatto dell'insieme degli studi e delle conoscenze preordinate alle decisioni di piano un contenuto obbligatorio dello stesso. Negli anni il *quadro conoscitivo* si è arricchito di contenuti a tal punto che la fase di sistematizzazione delle conoscenze ha acquisito un peso via via crescente nell'economia complessiva dei tempi impiegati per la formazione degli strumenti. A questo si aggiunga come oggi, anche grazie alle modifiche del Titolo V Costituzione del 2001, la pianificazione sia orientata dalle funzioni degli enti e non abbia più una connotazione a cascata, rendendo necessaria la concentrazione degli sforzi conoscitivi per non incorrere nella violazione dell'art. 119 della Costituzione. D'altronde questo è anche il tempo degli strumenti digitali e

a tale proposito la Toscana ha dimostrato, con l'Ecosistema informativo regionale integrato per il governo del territorio, che è possibile costruire un geoportale dove far convergere banche dati ed indicatori in un unico ambiente di consultazione che ne garantisca l'interoperabilità. Questo strumento costituisce il superamento del concetto stesso di quadro conoscitivo, offrendo alle amministrazioni che pianificano una conoscenza permanente, a costante aggiornamento e certificata in quanto ogni banca dati appartiene all'ente che ne detiene per legge la costruzione e l'aggiornamento.

In un tale contesto sono però possibili altre due sinergie documentali. L'esplicitazione delle conoscenze e la totale trasparenza delle decisioni si estende infatti sia allo stato di fatto (ad esempio gli indicatori ambientali) che allo stato di diritto (ad esempio la disciplina dei beni paesaggistici). In altre parole, un processo virtuoso di Vas che testimoni la capacità del piano di essere sostenibile anche in relazione alle necessarie conformazioni e che conseguentemente arriva alla tutela del paesaggio attraverso la tutela di tutte le sue componenti.

Un'altra maggiore sinergia dovrebbe riguardare il processo di costruzione del piano con le altre politiche, pensiamo, ad esempio, al programma triennale delle opere pubbliche. Nell'impostazione toscana della pianificazione che bipartisce tra statuto e strategia i contenuti del piano e al binomio in oggetto attribuisce il compito di ricomposizione della sostenibilità dello sviluppo. La sostenibilità dello sviluppo d'altra parte richiede anche un'efficace ricomposizione tra scelte di pianificazione e programmazione amministrativa che trovi radicamento già a partire dalla disciplina di piano.

Rapporti tra pianificazioni differenziate e pianificazione territoriale e urbanistica

Le riflessioni della Sezione Toscana si sono incentrate in particolare sulla pianificazione delle aree portuali e del sistema della mobilità in rapporto alla pianificazione urbanistica ordinaria.

La nuova stagione della pianificazione delle aree portuali, che vede in questa fase impegnate anche le città della costa Toscana, consegue come noto alla riforma della L. 84/1994 in tema di portualità (avviata con il Dlg 169/2016) che, rileggendo in chiave sistemica e di rete l'assetto geografico/istituzionale delle Autorità portuali, ha introdotto le Autorità di sistema portuale (di seguito

Adsp) con nuove articolazioni territoriali e geografie istituzionali. Al contempo la riforma ha introdotto, quale elemento d'innovazione, la bipartizione degli strumenti di programmazione/pianificazione degli ambiti portuali, di competenza delle Adsp, in analogia ai livelli della pianificazione territoriale/urbanistica comunale. Il Piano regolatore di sistema portuale (Prds) si sviluppa ora su due livelli: il Documento di pianificazione strategica di sistema portuale (Dpss), strumento di rango strategico che delinea il quadro programmatico di riferimento, fornendo indirizzi per i diversi nodi del sistema riguardo a strategie e politiche sistemiche nel medio-lungo periodo, e i Piani regolatori portuali (Prp) di livello operativo che disciplinano gli assetti funzionali e infrastrutturali dei singoli porti/nodi del sistema portuale su cui ha giurisdizione l'Adsp.

Questa nuova articolazione geografica e degli strumenti di programmazione/pianificazione degli ambiti portuali dovrebbe, almeno in linea teorica, facilitare il raccordo e l'interazione con la pianificazione territoriale/urbanistica di competenza comunale che, in Toscana come in altre realtà regionali, è ormai da tempo attestata sui due livelli strategico/statutario e operativo/conformativo. Tuttavia le diverse esperienze in corso (nel caso di Livorno e Piombino) o recentemente concluse (come nel caso di Carrara) mettono in evidenza luci e ombre che confermano la complessità, ma anche le potenzialità, dei processi di pianificazione delle aree portuali in rapporto alle più generali strategie di assetto territoriale. Nel caso di Carrara, ad esempio, la nuova stagione della pianificazione strategica portuale non ha colto pienamente le potenzialità di costruire una visione integrata di assetto territoriale, in altri casi (Piombino e Livorno) si è invece riusciti a ricomporre le potenziali conflittualità e condurre a sintesi le complessive visioni di assetto territoriale e infrastrutturale, probabilmente anche favoriti dalla circostanza che i due Comuni si trovassero in una fase di rilettura e aggiornamento dei rispettivi piani strutturali.

Anche nel caso degli strumenti di pianificazione del sistema della mobilità è emersa una generale difficoltà ad integrare il processo di formazione dei Pums con la pianificazione territoriale, scontando un approccio tendenzialmente settoriale e autoreferenziale.

Nell'integrazione delle politiche di settore, e quindi degli strumenti di pianificazione/programmazione settoriale, per gli enti locali gioca un ruolo essenziale il documento

unico di programmazione (Dup), che come noto è il principale strumento per la guida strategica e operativa, introdotto nel Tuel nel 2011 con la riforma dell'ordinamento contabile nota come armonizzazione contabile (Dlgs 118/2011); il Dup, se interpretato e costruito non come mero adempimento ma come reale strumento di programmazione, potrebbe rappresentare infatti la principale guida dell'ente in cui sono incardinati e declinati gli obiettivi strategici e operativi destinati ad orientarne l'attività, e dunque a costituire fondamento e raccordo di tutti gli specifici atti di programmazione settoriale.

Contenuti ed effetti giuridici della pianificazione metropolitana e provinciale

Il tema della pianificazione di area vasta intercetta le questioni relative al riassetto istituzionale così come alcuni argomenti centrali che riguardano il piano strategico metropolitano, le competenze del piano territoriale di coordinamento provinciale e il piano intercomunale.

Partendo dal Piano strategico metropolitano (di seguito Psm) sono molteplici le riflessioni che possono essere avanzate a partire dalle relazioni tra questo e il Piano territoriale metropolitano (Ptm) e tra questo e i Piani strutturali comunali intercomunali (Psi) presenti nello stesso territorio. A tale proposito occorre ricordare come la Legge 56/2014, nota come Legge Delrio, abbia reso il piano strategico obbligatorio per legge nelle Città metropolitane (mentre resta facoltativo per tutte le realtà al di fuori dei perimetri metropolitani). A questo si aggiunga come il Ptm territorializzi le strategie del Psm, secondo un rapporto che dovrebbe prevedere il reciproco rimando per assicurare la necessaria coerenza di contenuti e strategie. Questo soprattutto in ragione del fatto che, almeno nell'apparato normativo toscano, il Ptm è concepito come un piano di struttura e, come tale, oltre al quadro conoscitivo e alla parte statutaria, dovrebbe contenere le proprie strategie.

Ed è proprio da ciò che conseguono alcune criticità, in particolare la non coincidenza delle dinamiche funzionali con i confini istituzionali, che nel caso di Firenze è conclamata, e che è stata affrontata nel Psm con opportune analisi, visualizzazioni, strategie, azioni a geometria variabile; e l'interrelazione (e la sovrapposizione nominale) tra piano strategico e parte strategica del Ptm.

In riferimento al primo punto, occorre ricordare il legame a doppio filo che lega il

destino della pianificazione metropolitana a quello istituzionale e a tale proposito non possiamo che constatare come l'esito della Delrio non sia stato all'altezza delle attese. Il risultato prodotto infatti, ben lontano dalle istanze originarie che ambivano a dotare le principali aree metropolitane del Paese di un adeguato ente di governo, ha determinato un forte ridimensionamento delle risorse e del ruolo della Provincia, seppure sopravvissuta, nonché una sovrapposizione della Città metropolitana con l'aggiunta di ulteriori livelli di pianificazione (piano strategico e piano territoriale metropolitano) a quelli già esistenti.

Il tentativo di individuare una connessione sostanziale tra il Psm e la parte strategica del Psm potrebbe fondarsi su una maggiore distinzione di ruoli e funzioni, finalizzando maggiormente il piano strategico verso la costruzione di linee strategiche, e la parte strategica del Ptm verso la progettualità di area vasta.

Resta aperta la questione del Piano territoriale di coordinamento, sia in relazione agli strumenti metropolitani, sia alla luce del PNRR, rispetto al quale potrebbe assumere un ruolo di coordinamento strategico. L'ente intermedio potrebbe inoltre giocare un ruolo importante nell'individuazione degli ambiti territoriali, e su questo alcuni piani provinciali toscani, seppure non previsto normativamente, ne costituiscono una virtuosa testimonianza (come il Ptcp di Grosseto e di Siena). Inoltre, in un quadro di forte incentivazione alla formazione di piani intercomunali da parte della Regione, l'analisi delle pratiche (Agnoletti *et al.* 2022) evidenzia la mancanza di un coordinamento intermedio nella definizione delle geografie della cooperazione. Proprio la Provincia potrebbe supportare tali iniziative, attraverso l'individuazione di ambiti e geografie di cooperazione, nonché collaborando con i Comuni alla costruzione del quadro conoscitivo e a strutturare la programmazione socio-economica.

Forme di partecipazione alle scelte di formazione e di attuazione della pianificazione

La Regione Toscana ha una lunga tradizione in materia di partecipazione ed è stata la prima Regione a promuovere, nel 2007, una specifica legge (oggi Lr 46/2013) che istituisce un'autorità regionale indipendente per la garanzia e la promozione della partecipazione. Anche la legge urbanistica regionale pone enfasi sulla partecipazione, vista come

procedura necessaria alla legittimità degli atti e dei rispettivi procedimenti, e istituisce la figura del garante dell'informazione e della partecipazione, che deve elaborare, gestire e rendicontare il programma delle attività di informazione e di partecipazione. A fronte di questa centralità attribuita ai processi partecipativi, nel dibattito interno alla Sezione sono emerse diverse difficoltà che riguardano: il coinvolgimento rappresentativo della comunità caratterizzato da un progressivo calo di interesse da parte di cittadini e *stakeholder* verso i percorsi partecipativi; una generale difficoltà da parte dei cittadini a fornire un contributo utile e coerente al piano, con differenze di efficienza ed efficacia in base all'età dei partecipanti; la difficoltà ad includere specifici *target* di popolazione, quali soggetti in età lavorativa se non facenti parte di gruppi formali o informali e le fasce economicamente più disagiate della popolazione; la scarsa consapevolezza politica delle potenzialità e dei rischi della partecipazione; la difficoltà degli uffici a recepire gli esiti della partecipazione; il depotenziamento del ruolo del garante della partecipazione, che ha finito per assumere una funzione principalmente burocratica e formale a discapito del ruolo sostanziale auspicato dalla norma. A questo si aggiunge la mancanza di formazione degli urbanisti in materia di partecipazione e la separazione all'interno del processo di piano tra i professionisti che si occupano della pianificazione/progettazione e gli esperti che gestiscono i processi di partecipazione. A fianco delle difficoltà evidenziate sono state avanzate delle proposte che riguardano: l'individuazione di luoghi fisici da dedicare alla partecipazione delle comunità (*Urban Center* o Case della città); lo sviluppo di metodologie di coinvolgimento inclusive; il colmare eventuali vuoti rappresentativi con altri strumenti di indagine sociale mirati; il potenziamento della figura del garante, aumentando l'autorevolezza di tale figura all'interno dell'amministrazione; infine, aumentare la formazione e il ruolo integrato dei progettisti e dei facilitatori.

Prospettive

A partire da queste riflessioni e prime proposte la Sezione Toscana intende, dunque, sviluppare le attività e le traiettorie di lavoro per il prossimo biennio, contribuendo al dibattito disciplinare nazionale nell'ambito dell'Istituto. Tuttavia non saranno questi i soli temi da presidiare, considerati gli elementi di scenario e di contesto che

caratterizzano la fase attuale e le prospettive di medio termine: dalla 'messa a terra' e territorializzazione del PNRR, di cui ci si propone di analizzare gli impatti sul sistema della pianificazione, sui territori e sulle amministrazioni locali toscane, agli effetti della crisi postpandemica, energetica e climatica sulle città e sul 'fare urbanistica', volgendo lo sguardo alle sperimentazioni in corso, alle esperienze di innovazione nel processo di costruzione del piano e al racconto delle città toscane in trasformazione. Una stagione dunque che vede nuovamente al centro dell'interesse della Sezione le città, nelle diverse declinazioni e accezioni, protagoniste di una fase di rinnovamento e rilancio e al contempo esposte a nuovi potenziali conflitti sociali aggravati dalle mutate condizioni di contesto. In questo quadro ci si propone di indagare se e che misura le nuove modalità adattive del vivere le città e i nuovi bisogni che si manifestano, possano, e auspicabilmente debbano, trovare risposta nel piano innovandone forma e contenuti per governare più efficacemente la complessità della società contemporanea. ■

Riferimenti

Lingua V. (2022), "Piani, incentivi e progetti per l'area vasta in Toscana", *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 36-41.

Agnoletti C., Alberti F., Marioni A. (2022), "Un bilancio della pianificazione toscana", *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 29-35.

Presidente

Anna Viganò

Vice Presidente

Maurizio Tomazzoni

Segretaria

Daria Pizzini

Tesoriere

Matteo Stefenelli

Membri effettivi e Soci aderenti

Francesca Marzetti

Giovanna Ulrici

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Giovanna Ulrici

SEZIONE TRENTINO

a cura di Anna Viganò

Sguardi retró per un futuro equo e sostenibile. L'impegno della Sezione Trentino

Anna Viganò

La vita della Sezione Trentino prosegue, passando attraverso nuove modalità di incontro e confronto, nuovi Consigli direttivi regionali e partecipazione.

Dal XXX Congresso di Riva del Garda 2019, sono passati tre anni in cui molto, per tutte/i, è cambiato. La pandemia ha prodotto una serie di nuove riflessioni sullo spazio pubblico ed in particolare sullo spazio aperto che Inu Trentino, in collaborazione con enti e realtà del territorio, porta avanti partecipando a tavoli e discussioni di carattere istituzionale ma anche più semplicemente tramite la realizzazione di progetti originali.

È di recente implementazione il ciclo di incontro "Luoghi, di noi" (Workshop: Trento, 14, 21 e 28 maggio 2022 e Mostra: Trento 11 settembre 2022) del progetto "Luoghi, di noi" promosso dalla Sezione Trentino dell'Inu. Un evento che si è svolto con la collaborazione di un gruppo significativo di partner¹. L'obiettivo dell'iniziativa è stata la valorizzazione e divulgazione storica quale veicolo per favorire il dibattito e l'attivismo sui temi dell'urbanistica e della partecipazione per indirizzare le scelte che riguardano la progettazione urbana, con particolare riguardo verso i giovani.

Ripercorrendo l'importante storia di trasformazione urbana vissuta dalla città di Trento a partire dagli anni '70 del '900, l'evento ha inteso riassegnare valore ad ambiti oggi più che mai fondamentali quali sono gli spazi pubblici ed in particolare a verde. Il capoluogo trentino, che oggi è spesso associato ad un comodo salotto che può contare su un'alta qualità della vita, fino agli anni '80 era una città estremamente inquinata, senza un

ambito di centro storico pedonale definito, con un grosso problema di edilizia popolare e conseguentemente sovraffollamento delle poche abitazioni a disposizione e, soprattutto, con una quasi totale assenza di spazi pubblici a verde. Problematiche sentite dalla comunità locale, come ci hanno raccontato i cittadini e le cittadine, prevalentemente provenienti dall'ambiente tecnico, che negli anni '70 animavano i Comitati di quartiere, realtà volontaristiche, apolitiche, civili, che si battevano per il diritto alla città.

Movimenti culturali, dal basso, responsabili e con una visione al bene comune, sono quelli che hanno determinato l'attuale connotazione del centro cittadino, dei suoi spazi di cultura e di aggregazione attraverso un confronto con l'Amministrazione pubblica di allora.

Il progetto si è di fatto articolato in due parti: da un lato un profondo lavoro di ricerca storica d'archivio e contemporaneamente un'attività di comunicazione e sensibilizzazione rivolta a tutta la cittadinanza, proprio sui temi della partecipazione e della responsabilità collettiva.

L'iniziativa "Luoghi, di noi" celebra in qualche modo questo recente passato, con la voglia di ringraziare i/le protagonisti/e di quell'esperienza e contemporaneamente di riportare attenzione e dibattito sui temi della partecipazione e della città di tutte/i e per tutte/i.

Con questo spirito si è aperta anche l'Assemblea dei Soci 2022: un momento di approfondimento concentrato proprio sui temi dell'accessibilità universale da garantire sullo spazio urbano. Grazie alla presenza di una serie di relatori e relatrici, l'assemblea è stata

la giusta occasione per approfondire il tema dell'accessibilità allo spazio pubblico, degli strumenti di pianificazione e programmazione preposti (Peba e Pau), di discutere su quanto il Comune di Trento ha recentemente messo in atto. Siamo stati grati e onorati di aver potuto ospitare i lavori della Community Inu coordinata da Iginio Rossi "Città accessibili a tutti", un'iniziativa specifica dell'Istituto nazionale di urbanistica che in Trentino era ancora poco conosciuta.

La riflessione sulla collettività e sul bene comune rimane dunque al centro dei lavori e della discussione propria della Sezione.

In questo quadro diversi sono stati i momenti a cui abbiamo partecipato portando il punto di vista dell'urbanista e, soprattutto, del pianificatore/trice del territorio. Se il dibattito nazionale punta ad una nuova e sempre più necessaria legge di governo del territorio, il Trentino è ancora fermo al tempo dei Piani regolatori generali, strumenti in cui la 'visione' viene spesso soffocata dalle previsioni puntuali e dalla logica della *zoning*. Un sistema inadatto a gestire la complessità dell'oggi e la responsabilità del futuro.

Inu Trentino continua dunque a dibattere, a livello interno e pubblico, dell'importanza della pianificazione lavorando (attraverso la partecipazione a convegni e momenti di approfondimento come ad esempio il Congresso regionale degli Architetti di Bolzano 2022 o il Convegno organizzato dall'Ordine degli Architetti PPC di Trento dal titolo "Quale stadio per Trento?") per affermare l'importanza e l'urgenza di un nuovo approccio alla pianificazione territoriale in un'ottica organica, di reti e connessione, attenta al patrimonio delle risorse locali.

L'ultima esperienza messa in campo, ovvero il workshop denominato "La percezione e la salvaguardia del paesaggio fluviale atesino"² (Avio, 29 ottobre 2022), ancora una volta sancisce la posizione della Sezione. Infatti, l'obiettivo sotteso ai diversi interventi è stato quello di rintracciare le ragioni per un impegno volto a conservare e valorizzare quanto rimane ancora intatto – o può essere ancora recuperato – della bellezza del fiume Adige e della sua valle, strettamente legati da un rapporto quasi simbiotico. La giornata di studio ha visto la collaborazione dell'Istituto nazionale di urbanistica - Sezione Trentino, dell'Università degli studi di Brescia, di TSM-Step, dell'Università di Trento, della Comunità della Vallagarina e della Tenuta San Leonardo, che ha ospitato la mattinata di lavori.

Il prossimo futuro sarà ancor di più occasione

di dibattito su questi temi vista la spinta verso importanti momenti di progettazione e cambiamento *in primis* dei due Comuni principali di Trento e Rovereto: dalla nuova circonvallazione ferroviaria ad opere più puntuali (ospedale, stadio - *music arena*, ecc.), il Trentino è in fermento. Quello che ancora una volta in parte manca è 'il piano': la visione e lo strumento di sviluppo e presidio del territorio, con il quale ponderare scelte e interventi di diversa scala volti ad uno sviluppo equo e sostenibile. ■

Note

1 I partner del ciclo di incontri "Luoghi, di noi" sono la Fondazione Museo storico del Trentino, il Centro servizi culturali Santa Chiara, la Libreria DuePunti, l'Ordine degli Architetti PPC della Provincia Autonoma di Trento, Agatn - Associazione giovani architetti del Trentino, le associazioni Camposaz e Lab.Arca.

2 La giornata di studio ha visto la collaborazione dell'Istituto nazionale di urbanistica - Sezione Trentino, dell'Università degli studi di Brescia, di TSM-Step, dell'Università di Trento, della Comunità della Vallagarina e della Tenuta San Leonardo, che ha ospitato la mattinata di lavori.



Dall'alto verso il basso: Trento, Piazza Duomo (foto di Francesca Premi); Trento, la mostra espositiva del progetto "Luoghi, di noi" dell'11 settembre 2022 (foto di Alessandro Paris).

Presidente

Alessandro Bruni

Segretario

Beniamino Murgante

Tesoriere

Piero Toseroni

Membri effettivi e Soci aderenti

Antonio Bartolini

Alfiero Moretti

Francesco Nigro

Luca Trepiedi

Enti associati

Regione Umbria

Ordine APPC di Perugia

Ordine Ingegneri di Perugia

Ordine degli Agronomi e Dottori
forestali della Provincia di Perugia

Revisori dei Conti

Paola Buoncristiani

Viviana Lorenzo

Comune di Perugia

Collegio dei Geometri Perugia

Probiviri

Gabriele Ghigloni

Marco Storelli

Redazione regionale di Urbanistica Informazioni

Beniamino Murgante (coord.)

L'Umbria un laboratorio in evoluzione. Dalla programmazione alla pianificazione, dalla riqualificazione alla rigenerazione

Alessandro Bruni

La Sezione Inu Umbria, nell'ultimo decennio ha avviato una riflessione e diverse sperimentazioni in merito al rapporto tra programmazione e pianificazione territoriale e urbana. Un rapporto perseguibile mediante la definizione di un quadro strategico regionale costruito su base territoriale. La legislazione regionale vigente prevede già la redazione, da parte della Regione Umbria, del Piano strategico regionale, quale quadro di riferimento per la territorializzazione dello sviluppo a partire dagli atti di programmazione prossima e in corso di definizione.

Numerose sono le esperienze in corso che delineano il rapporto tra programmazione e pianificazione, come le ultime esperienze legate ai Programmi Innovativi Nazionali per la Qualità dell'Abitare (PINQUA), le progettualità espresse per i borghi della Regione, i programmi di rigenerazione urbana. Nel recente passato la Regione Umbria, anche mediante il supporto della Sezione Inu regionale, ha condotto una sperimentazione utile a definire i contenuti e i lineamenti del nuovo Programma strategico regionale. Questa attività è stata preceduta dalla definizione sperimentale del Disegno strategico regionale (Dst), documento di programmazione su base territoriale che ha provato a declinare sul territorio il programma di spesa pubblica di derivazione comunitaria, nazionale e regionale. La Regione Umbria in materia di pianificazione territoriale compie un salto in avanti, rispetto al ruolo assunto fino ad ora, a partire dall'esperienza, seppur sperimentale, del Disegno strategico territoriale. Si tratta di

un documento di carattere strategico programmatico, che abbandona il campo della pianificazione territoriale urbanistica, con l'ottica di coniugare la programmazione economica delle risorse pubbliche e le politiche territoriali. Con il Piano paesaggistico regionale disgiunto dalla pianificazione territoriale, la Regione Umbria compie una azione di discontinuità con il passato rappresentato dal Piano urbanistico territoriale e dai Piani paesaggistici provinciali, azione segnata dall'introduzione del Dst, appena richiamato, che affronta il tema con un approccio radicalmente opposto, rispetto a quanto indicato dal precedente Piano urbanistico territoriale (Put). È necessario precisare che la discontinuità con il passato risiede nel ruolo che la Regione Umbria sta assumendo in tema di politiche territoriali. Il Dst si configura come la vera novità, uno strumento di programmazione strategica regionale, che sostituisce il Put. Pertanto non si parla più di pianificazione urbanistica di livello regionale con ricadute normative per il recupero e la riqualificazione e l'assetto territoriale, bensì di programmazione strategica, di politiche urbane, di politiche per l'ambiente e il territorio da coniugare con la programmazione economica delle risorse pubbliche.

Con la definizione del Testo unico sul governo del territorio la Regione Umbria (Lr 1/2015), in ragione delle sperimentazioni richiamate, delinea i contenuti del nuovo Programma strategico territoriale (Pst).

Il Pst, in coordinamento con gli strumenti regionali di programmazione economico

finanziaria, fornisce elementi per la territorializzazione delle politiche regionali di sviluppo nonché dei contenuti propri degli strumenti di programmazione economico-finanziaria; si configura come uno strumento di riferimento per l'integrazione di temi e competenze settoriali della Giunta regionale e degli enti locali. In tema di rapporto tra programma e piano, la Regione Umbria definisce un nuovo strumento dal carattere strategico, per la rigenerazione dei centri storici, definendo un nuovo strumento, denominato Quadro strategico di valorizzazione dei centri storici. In questa fase di elaborazione delle politiche per i centri storici la Regione avvia un approccio rinnovato al più generale tema della riqualificazione urbana, maggiormente orientata alla rigenerazione urbana, mediante la definizione di nuovi programmi, inquadrati nell'ambito di una cornice strategica (Qsv).

In questo contesto e rispetto alla stagione trascorsa della programmazione complessa in Umbria, i Programmi urbani complessi (Puc) di nuova generazione introducono alcuni elementi di integrazione tra settori differenti, promuovendo un approccio non solo di tipo urbanistico ma anche di tipo strategico grazie alla strumentazione messa a disposizione delle amministrazioni comunali mediante la ex Lr 12/2008 che introduce il "Quadro strategico di valorizzazione" (Qsv) dei centri storici, strumento strategico volto alla programmazione di azioni e interventi per la rivitalizzazione socio-economica dei centri storici attraverso processi di tipo partecipativo.

In questo senso i Puc elaborati dai Comuni costituiscono prime attuazioni di interventi inquadrati all'interno del Qsv e si differenziano dai programmi di prima generazione in quanto sono concepiti, secondo quanto previsto dalla nuova legge sui centri storici, per raggiungere obiettivi di riqualificazione urbana passando attraverso anche il finanziamento alle attività economiche e ad azioni immateriali. Si cerca di rendere attrattivo il centro storico o l'ambito oggetto di intervento, guardando ai soggetti piuttosto che esclusivamente agli oggetti. In questo senso assumono un ruolo anche categorie di intervento come: le infrastrutture culturali; le attività commerciali; le attività turistiche-ricettive; i servizi ai cittadini e alle imprese; il *marketing* urbano.

Si tratta di interventi che nelle precedenti edizioni dei Puc non avevano fonti finanziarie; quindi, non assumevano spazio all'interno dei programmi.

I Programmi integrati di sviluppo urbano (Puc3) rappresentano la 'terza generazione'

dei programmi urbani complessi che la Regione Umbria ha promosso per la riqualificazione e rigenerazione degli insediamenti urbani regionali. In questo caso i Puc3 erano rivolti ai Comuni con popolazione pari o inferiore a diecimila abitanti, che rappresentano la maggior parte dei Comuni umbri. I Puc3 potevano essere redatti in forma urbana, ovvero la proposta poteva essere avanzata da ogni singolo Comune, oppure in forma d'area vasta, quindi, potevano essere redatti in forma intercomunale. I primi riguardavano ambiti ristretti di scala urbana i secondi si potevano rivolgere a sistemi territoriali più ampi e il programma, basato su una idea guida, doveva proporre il rafforzamento delle reti di relazione e la costruzione di sistemi territoriali o tematici per l'area vasta individuata. Le proposte di programma hanno rappresentato una forma di attuazione di azioni e strategie inquadrata dal rispettivo Quadro strategico di valorizzazione, che per i Comuni che hanno presentato proposte di Puc3 d'area vasta ha significato sperimentare l'attuazione di interventi programmati in seno al relativo Qsv intercomunale. Le finalità di questi programmi e i relativi obiettivi ruotano attorno al tema della riqualificazione e rigenerazione delle aree urbane storiche e non, in riferimento ai rispettivi contesti territoriali. In questo senso le proposte progettuali si riferivano, sia ad interventi materiali che immateriali, ad interventi di riqualificazione dell'edificato esistente e degli spazi pubblici, alla dotazione di nuovi servizi per la persone e le imprese, all'attivazione di reti commerciali locali e d'area vasta, alla dotazione di residenza sociale, ad azioni di valorizzazione e *marketing* territoriale, alla realizzazione di nuove infrastrutture per la mobilità e la sosta con particolare rilievo alle forme di accessibilità e mobilità alternativa per i contesti urbani storici meno accessibili. Il programma doveva prefigurare azioni e interventi integrati, da realizzare mediante la costituzione di partenariati pubblici e privati, attraverso un processo partecipativo di coinvolgimento dei cittadini e dei vari attori locali. Rispetto a questa ricognizione e sintesi delle politiche regionali per i centri storici, si rende necessario evidenziare un momento di discontinuità, rispetto al ciclo programmatico evidenziato, costituito dall'attuazione della nuova Programmazione comunitaria 2014-2020 dove la Regione Umbria ha sostanzialmente modificato l'approccio delineato dalla lunga stagione del recupero, della riqualificazione e rigenerazione dei centri storici, attuata nelle varie fasi mediante l'uso dei diversi strumenti richiamati tra cui la definizione

dei Programmi urbani complessi (Puc), per attuare e declinare sul territorio regionale l'Agenda urbana europea, la Strategia nazionale per le aree interne e l'Iti, ancora in fase di attuazione, che seppur incidente da una parte sulle città storiche principali, dall'altra sulle aree interne della Regione, ancora non appare come un intervento capace di proporre soluzioni efficaci, anche alla luce dell'avvio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e della nuova Programmazione dei fondi strutturali 2021-2027.

Allo stato odierno appare evidente come sarà necessario approfondire la riflessione, a partire dai nuovi atti di programmazione in fase di redazione, per un approccio sistematico e organico su scala regionale mediante la predisposizione di uno strumento strategico e di visione, alla scala regionale, in grado di rilanciare l'Umbria nel contesto nazionale, come si intravede in queste fasi di ripresa, soprattutto nell'attuazione di politiche di sviluppo territoriale connesse al sistema centri storici. In conclusione si evidenzia, in materia di rigenerazione urbana, come le ultime esperienze maturate in Umbria in riferimento alle città e ai territori, legate alla definizione dei Programmi Innovativi per la Qualità dell'Abitare, abbiano prefigurato un ulteriore avanzamento rispetto agli approcci utilizzati in precedenza. Lo sforzo progettuale e programmatico attuato in Umbria è stato premiato con il finanziamento di quattro PINQUA di cui al Decreto del 16 novembre 2020. Le proposte sono state avanzate e redatte rispettivamente dalla Regione Umbria in partenariato con Ater Umbria e Sviluppumbria e dal Comune di Perugia in partenariato con Dipartimento di Ingegneria e Dipartimento di Ingegneria civile e ambientale dell'Università di Perugia, Ater Umbria, Museo archeologico nazionale dell'Umbria.

I programmi presentati dalla Regione Umbria hanno riguardato il territorio attraversato dalla Ferrovia centrale umbra (Fcu) che attraversa l'Umbria da nord a sud, programma denominato "Vivere l'Umbria: emozioni in movimento". In parziale connessione, la Regione Umbria, ha redatto il secondo programma, denominato "Alta Umbria 2030 - Strategie di rigenerazione", che ha interessato un territorio vasto costituito da una aggregazione di Comuni dell'Alta Umbria.

Dalla sintesi tratteggiata emerge una continua tensione verso la sperimentazione di nuovi approcci, tensione che fa immaginare l'Umbria come un laboratorio in continua evoluzione nell'ambito del governo del territorio tra programmazione e pianificazione. ■

Presidente

Laura Fregolent

Segretario

Luca Nicoletto

Tesoriere

Mauro Sarti

Membri effettivi e Soci aderenti

Franco Alberti
Valentina Andreazzo
Matteo Basso
Oscar Borsato
Vito Garramone
Michelangelo Savino
Francesco Sbeti

Enti associati

Ordine Architetti Provincia di Venezia
Regione Veneto

Probiviri

Marisa Fantin
Franco Migliorini
Andrea Rumor

**Redazione regionale di
Urbanistica Informazioni**

Matteo Basso (coord.)

SEZIONE VENETO

a cura del Consiglio direttivo Inu Veneto

Una riforma a partire dai territori: il caso Veneto

Consiglio direttivo Inu Veneto

Il contesto

Siamo ormai a quasi vent'anni dall'entrata in vigore della Lr 11/2004 che prefigurava un quadro urbanistico nuovo: quello che unisce al Piano strutturale il Piano operativo di valenza quinquennale, prescrittivo per l'attuazione delle previsioni generali di assetto e di tutela del territorio del primo; quello che acquisisce le aree di uso pubblico nella misura necessaria per le esigenze di tutta la città, attraverso meccanismi di compensazione gratuita dei diritti edificatori privati concessi dal piano; e infine quello che promuove il Piano territoriale di coordinamento di area vasta quale strumento da potenziare per un governo del territorio realmente efficace.

Ad oggi, i Comuni che non hanno ancora completato il rinnovo dei propri strumenti di pianificazione e che continuano a utilizzare il Prg tradizionale sono 60 su 563; tra questi, anche territori di particolare rilevanza come Cortina d'Ampezzo, Chioggia e Marostica. Tutte le 7 Province hanno approvato il Ptcp e la Regione, dopo un iter lungo e travagliato, ha concluso nel 2020 il Ptrc, anche se la questione della valenza paesaggistica rimane non del tutto risolta sotto il profilo delle scelte informative, partecipative e operative dello strumento di piano.

La legge di riforma ha certamente individuato alcune criticità territoriali e della disciplina urbanistica, introducendo e portando a sistema gli studi e le norme sulla difesa del suolo, la consapevolezza della necessità di contenere il consumo di territorio e i nuovi approcci ai temi del paesaggio e della sostenibilità delle trasformazioni. Alle politiche di vincolo e tutela si sono così affiancate modalità 'nuove' di leggere le questioni da sempre

irrisolte e presenti in termini spesso emergenziali: le molteplici domande abitative, gli spazi verdi carenti o residui, il traffico e la marginalità del trasporto pubblico locale, la questione energetica come tema che riguarda la città e il territorio nel suo complesso.

In questi vent'anni di applicazione della legge regionale abbiamo assistito a un proliferare di aggiornamenti, revisioni, sovrapposizioni di norme e di nuovi strumenti che hanno reso il quadro operativo sempre più complicato e foriero di controversie. Un avvicendamento di leggi tematiche che hanno cercato di rispondere a problemi contingenti in termini settoriali, rincorrendo le questioni piuttosto che cercando di inserirle in un quadro unitario di disposizioni coerenti e coordinate. Ci si riferisce, per esempio, a temi come la disciplina della rete commerciale e del sistema turistico di accoglienza, la pianificazione energetica, la pianificazione dei trasporti e della logistica, la sicurezza idrogeologica, la tutela della biodiversità, le misure a contrasto dei cambiamenti climatici: temi richiamati – questo è vero – nel Ptrc, ma in termini distanti da una reale integrazione.

L'introduzione di questioni che intercettano il dibattito culturale, come la riduzione del consumo di suolo o la riqualificazione dei tessuti consolidati, si incrocia con il frequente ricorso a strumenti come i diversi piani-casa, la cui natura derogatoria ed emergenziale ha effetti piuttosto limitati sul miglioramento delle condizioni di degrado e sulla promozione dei processi di rigenerazione urbana. Processi di fatto avviati di recente solo grazie alle ingenti risorse messe in campo dal PNRR e dai bandi statali per la rigenerazione, al di fuori, però, di un approccio coordinato

con gli strumenti normativi regionali e con quelli della pianificazione territoriale. Infine, la volontà di snellire le procedure con l'introduzione dello sportello unico e dei dispositivi della legge "Veneto cantiere veloce", o gli interventi per la riduzione delle previsioni insediative (e, indirettamente, della fiscalità dei suoli) attraverso le cosiddette "Varianti verdi". Osservando poi gli effetti della pianificazione strutturale rispetto a quelli della pianificazione operativa, va sottolineata l'innovazione importante – introdotta dalla Lr del 2004 – della decadenza delle previsioni operative alla scadenza dei cinque anni di programmazione delle trasformazioni insediative, che ha profondamente modificato il rapporto pubblico-privato nel contesto della redazione e attuazione del piano. Tutto ciò con importanti ripercussioni nella quantificazione tanto dei fabbisogni quanto delle corrispondenti dotazioni territoriali di servizi e infrastrutture. Anche la giustizia amministrativa si è trovata ad affrontare questa tematica in particolare con riguardo alla conformatività nei confronti dei privati delle previsioni del solo piano operativo, e al tema dei cosiddetti "diritti acquisiti". Il quadro complessivo è una situazione legislativa e regolamentare in buona parte compiuta e conclusa che, al contempo, esprime la necessità di una parziale revisione e messa a sistema, come pure l'esigenza di un quadro di riferimento più ordinato e chiaro di principi e di norme generali stabilite a livello nazionale. Questa lunga stagione di pianificazione ha avuto certamente effetti apprezzabili, in *primis* la costruzione di un sistema di quadri conoscitivi molto articolato e vasto che meriterebbe oggi un'adeguata valorizzazione. L'esperienza veneta evidenzia, in tal senso, la necessità di confermare a livello nazionale obiettivi fondamentali e largamente condivisi quali l'obbligo di raccolta e aggiornamento dei dati, la costituzione di un osservatorio nazionale o di una cabina di regia per il monitoraggio delle dinamiche territoriali (ruolo oggi svolto in parte da Ispra e dalle Arpa), l'introduzione di principi di omogeneità, interscambio e interoperabilità delle informazioni a ogni livello territoriale, il diritto all'accessibilità dei dati. Suggerisce altresì l'opportunità e l'urgenza di operare una ricognizione e un coordinamento degli strumenti valutativi a cui sono sottoposti gli strumenti di pianificazione, oggi dispersi in molteplici disposizioni di settore, superando la logica del 'primato specialistico' in un'ottica di collaborazione e di composizione mediata delle diverse valutazioni multidisciplinari (per esempio attraverso un più ampio ricorso alle conferenze di servizi).

Le nuove esigenze

Proprio la crescente disponibilità di moli informative inimmaginabili in passato rappresenta – forse – l'elemento di maggior innovazione e di supporto ai processi di pianificazione e di monitoraggio. Si rendono per questo necessari sistemi di raccolta e di gestione dei dati coerenti e interconnessi, non solo per supportare l'attività di pianificazione e rafforzarne così il ruolo e l'efficacia, ma anche (e soprattutto) per sostenere adeguatamente i processi decisionali e le politiche territoriali mutuando anche informazioni pregresse provenienti da processi valutativi, partecipativi e dall'apparato statistico e informativo istituzionale, come pure contributi di *citizen science*. È questo un aspetto che contribuisce a colmare il ritardo tra l'analisi e la costruzione del piano, migliorandone i contenuti, la logica e la trasparenza e, nel contempo, consentendo di definire strategie di comunicazione e informazione continue e molto più efficaci nei confronti dei cittadini e dei portatori di interesse, anche prima dell'attivazione dei processi partecipativi. In sostanza, un supporto ai processi valutativi, a qualsiasi livello questi siano condotti.

Andrebbero inoltre rivisti il meccanismo di articolazione e i contenuti degli strumenti di pianificazione: i) disciplinando compiutamente il sistema di pianificazione a ogni livello territoriale; ii) assumendo la sostenibilità ambientale, sociale e economica come riferimenti ineludibili per la pianificazione; iii) integrando le strategie europee (e le agende internazionali, si pensi all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile); iv) riducendo il numero di piani settoriali e di documenti di indirizzo, semplificandone i contenuti come anche i rapporti tra essi in una logica di sussidiarietà/*governance* multilivello (attraverso l'assunzione di criteri di coerenza, compatibilità o conformità rispetto agli obiettivi e ai contenuti dei diversi livelli e tipologie di piani); v) utilizzando gli scenari nelle valutazioni; vi) assumendo i principi e i metodi della co-pianificazione anche a livelli diversi (attenuando la natura gerarchica-verticale e applicando principi di sussidiarietà); vii) valorizzando la pianificazione di area vasta come supporto strategico per la differenziazione e la semplificazione dei piani urbanistici di scala locale medio-piccola. Deboli sono, ancora oggi, le relazioni tra pianificazione e programmazione economica e spesso manca una relazione tra gli strumenti urbanistici e le strategie di sviluppo regionale industriale, soprattutto a partire dal 2014 quelle relative alle *Smart specialisation strategy* (Ris3).

Permangono criticità da superare nella separazione temporale tra piano strutturale, piano operativo e pianificazione attuativa, che in altre Regioni come la Lombardia e l'Emilia Romagna hanno trovato una soluzione più organica nella contemporaneità delle diverse fasi di governo del territorio, secondo un approccio che appare più unitario e compiuto. Approccio ancor più funzionale ai processi di rigenerazione e riqualificazione dei tessuti consolidati, che richiedono di intervenire a scale diverse e con diversi livelli di approfondimento, anche sul piano delle relazioni con gli 'attuatori' privati chiamati a partecipare fin da subito alla definizione del piano (nei contenuti oggetto di negoziazione).

Un'altra urgenza è quella di riformare e disciplinare con chiarezza le interazioni, le competenze e i limiti relativi ai sistemi impositivi locali e statali (estimi catastali, Imu, Tosap, oneri di urbanizzazione, contributo sul costo di costruzione, contributo straordinario, monetizzazioni, fiscalità di scopo, accordi pubblico/privato, cattura degli incrementi del valore immobiliare per effetto dell'attuazione di opere pubbliche), semplificando il quadro normativo, migliorando e rendendo trasparente il collegamento con gli obiettivi e le politiche delle amministrazioni locali, con particolare riguardo agli strumenti di incentivazione alla rigenerazione urbana/recupero e a quelli di disincentivazione al consumo di suolo per nuovi insediamenti e infrastrutture. Il tema dell'abitare e della qualità degli spazi costruiti è sicuramente una questione altrettanto centrale, che interseca da un lato l'analisi conoscitiva e il recupero dei quartieri esistenti (in particolare nelle periferie e nelle frange urbane), dall'altro la costruzione di approcci progettuali che sappiano affrontare, oltre alla riqualificazione energetica degli edifici e degli insediamenti, una lettura più estesa, articolata e sostenibile del sistema urbano, in grado di assimilare e sviluppare anche le più recenti strategie come la 'città dei 15 minuti', gli usi temporanei, gli spazi ibridi, i regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni e i relativi patti di collaborazione, la città-spugna, ecc. (solo per richiamarne alcune tra le più innovative).

Il fabbisogno di edilizia residenziale a costi accessibili non ha trovato in questi anni risposta a causa delle ridotte risorse economiche di Comuni e enti gestori della casa pubblica, e di una mancata programmazione politica della residenza. In difetto di politiche e di risorse adeguate, risposte parziali sono pervenute talvolta dalle iniziative private (come l'inserimento dell'alloggio nell'offerta

di welfare aziendale proposta da alcune grandi aziende) e dal terzo settore più in generale, che si è fatto carico di porzioni importanti di disagio abitativo.

Ecco perciò l'importanza di definire criteri/strategie per inserire le politiche sociali e per la casa nell'ambito dei processi di rigenerazione e riqualificazione urbana, di integrare nella programmazione, pianificazione e nella progettazione urbanistica le previsioni relative ad Erp ed edilizia sociale in termini più inclusivi, 'permeabili' e diffusi (anche attraverso partenariati Pp), ma anche di introdurre nuove tipologie abitative (*cohousing*, *housing* sociale, coabitazioni solidali, ecc.).

L'Inu Veneto ha posto un accento particolare su questo tema e lo sta indagando anche attraverso riflessioni su esperienze temporalmente lontane ma di grande valore, come quelle dei quartieri INA Casa. Tra gli anni '50 e '60, con i Piani INA Casa, sono stati realizzati in tutta Italia migliaia di edifici, in una delle stagioni più importanti di sperimentazione sulla qualità dell'abitare e sulla ricerca tipologica. In molti casi sono stati costruiti interi quartieri, realizzati con approcci e idee di città differenti, pensate fin da subito per le giovani famiglie. Quartieri che si sono rivelati nel tempo luoghi identitari per le comunità, esiti preziosi di un'azione pubblica ambiziosa, costruita in sinergia con i protagonisti dell'urbanistica e dell'architettura italiana dell'epoca, che ci ha lasciato un paesaggio riconoscibile

e una grande eredità (seppure poco nota), oggi divenuta anche tema di recupero urbano quale testimonianza dell'architettura del '900. La rivalutazione di tali luoghi è un modo per approfondire la conoscenza e per capire se e quanto di quell'approccio è riproponibile oggi, e in quali forme (ovviamente rinnovate). Parlare di qualità dell'abitare significa anche parlare di qualità urbana complessiva o del territorio e del paesaggio. Per questo, predisporre uno strumento capace di sviluppare una riflessione su ciò che ruota intorno alle tematiche del paesaggio darà efficacia agli obiettivi di qualità che sono sottesi a un moderno strumento di pianificazione urbanistica, o a progetti attuativi e d'intervento.

In merito alle dotazioni territoriali molte sono le disposizioni di carattere innovativo contenute nelle leggi regionali, compresa quella veneta, tuttavia la disciplina appare ancora ambigua e saldamente ancorata al concetto di standard 'quantitativo'. In questo senso, l'approccio disciplinare corrente fa emergere sempre più il distacco rispetto ai nuovi bisogni sociali, che non sono più intercettati dagli standard urbanistici. Il concetto stesso di standard, inteso come presunzione del raggiungimento di uno *status* ottimale attraverso la realizzazione di una predefinita quantità di spazi e servizi, risponde solo in parte alle esigenze della società contemporanea e alle priorità sociali, ambientali ed economiche emergenti. Sarebbe per questo

urgente: i) definire il significato operativo di dotazione-servizio-prestazione; ii) agganciare le dotazioni ai livelli essenziali delle prestazioni in una prospettiva di diritti di cittadinanza (in termini di equità sociale e territoriale); iii) definire il rapporto con gli strumenti di pianificazione, programmazione e gestione dei servizi materiali e immateriali (piani dei servizi e strumenti simili); iv) definire ruolo-funzioni-valore dei Servizi ecosistemici; v) valutare le nuove esigenze emerse con la pandemia; vi) definire criteri di flessibilità (ma anche di monitoraggio e di revisione) nella determinazione/calcolo delle dotazioni per rispondere alle concrete necessità e specificità dei territori (differenziazioni di quantità e tipologie tra grandi e piccoli comuni, tra aree interne, montane, Comuni con flussi turistici, usi combinati di dotazioni nelle zone plurifunzionali, raccordo con la disciplina sui cambi d'uso, ecc.); vii) individuare il sistema delle infrastrutture verdi e blu come uno dei driver basilari per la pianificazione urbanistica, in un'ottica di multifunzionalità. In particolare, nella programmazione e nella progettazione delle dotazioni, considerare l'adeguatezza dei processi negoziali da applicare, a partire dall'approccio al tema dei Servizi ecosistemici e dalla corretta valutazione dei *trade-off* tra funzioni ambientali ed ecologiche e scale di valori socio-economici. È necessario infine definire strategie integrate per la tutela e la valorizzazione delle zone agricole, soprattutto in relazione alle misure dei piani di sviluppo rurale, strutturando e rafforzando i rapporti sinergici città-campagna (*in primis* nei territori periurbani), individuando meccanismi di compensazione adeguati a favore degli agricoltori per riconoscere il valore – anche economico – dei Servizi ecosistemici resi dai territori agricoli, integrando gli interventi di forestazione urbana nell'ambito dei sistemi di pianificazione del verde, rafforzando le funzioni e il ruolo di questi ultimi, confermando l'importanza delle dotazioni verdi urbane ed extraurbane (parchi agricoli, boschi urbani) all'interno delle politiche di tutela della salute pubblica (*"urban health"*), raccordando le politiche di tutela del territorio agricolo con le necessità di produzione energetica da fonti rinnovabili in sinergia con i piani energetici. ■

Crediti

Hanno partecipato alla discussione e alla stesura del testo: Franco Alberti, Valentina Andreazzo, Matteo Basso, Oscar Borsato, Alessandro Calzavara, Marisa Fantin, Laura Fregolent, Vito Garramone, Giovanni Montresor, Roberto Pelloni, Claudio Perin, Nadia Rossato, Andrea Rumor, Mauro Sarti, Michelangelo Savino, Francesco Sbeti.



Venezia, vista dalla Stazione di Venezia Santa Lucia verso la Chiesa di San Simeon Piccolo.

(foto di Francesco Bruzzone)

Ilario Abate Daga

Segretario Inu Piemonte e Valle d'Aosta, Architetto

Roberta Angelini

Vice Presidente Inu Marche, Architetto

Andrea Arcidiacono

Vice Presidente nazionale Inu, Giunta esecutiva nazionale Inu, Cdn Inu, DASTU/Politecnico di Milano

Carlo Alberto Barbieri

Presidente Inu Piemonte e Valle d'Aosta, già Professore ordinario di Urbanistica/Politecnico di Torino

Gianni Biagi

Presidente Urbit, Architetto

Gilda Berruti

Inu Campania, DiARC/Università Federico II di Napoli

Alessandro Bruni

Presidente Inu Umbria, Coordinatore Community Inu Città accessibili a tutti

Francesca Calace

Redazione nazionale UI, Inu Puglia, DICAR/Politecnico di Bari

Alessandra Casu

Inu Sardegna, DADU/Università di Sassari

Domenico Cecchini

Presidente Inu Lazio, già Professore ordinario/Sapienza Università di Roma

Claudio Centanni

Presidente Inu Marche, Dirigente Direzione Pianificazione urbanistica/ Comune di Ancona

Romina D'Ascanio

Segretaria Inu Lazio, Dip. Architettura/Università Roma Tre

Luciano De Bonis

Dip. Bioscienze e territorio/Università del Molise

Luana Di Lodovico

Coordinatrice nazionale Inu Giovani, Vice Presidente Inu Abruzzo e Molise

Donato Di Ludovico

Inu Abruzzo e Molise, Cda Inu Edizioni, DICEAA/Università dell'Aquila

Marco Engel

Presidente Inu Lombardia, Architetto

Sandro Fabbro

Presidente Inu Friuli Venezia Giulia, DPIA/Università degli Studi di Udine

Camilla Cerrina Feroni

Presidente Inu Toscana, Dirigente Settore pianificazione urbanistica/ Comune di Livorno

Laura Fregolent

Presidente Inu Veneto, Dipartimento di Culture del progetto/Università IUAV di Venezia

Patrizia Gabellini

Presidente del Comitato scientifico per Inu90, Professore onorario di Urbanistica/Politecnico di Milano

Paolo Galuzzi

Cdn Inu, Direttore Urbanistica, PDTA/Sapienza Università di Roma

Carlo Gasparrini

Giunta esecutiva nazionale Inu, Cdn Inu, DA/Università di Napoli Federico II

Carlo Gerundo

Inu Campania, DICEA/Università di Napoli Federico II

Roberto Gerundo

Probiviro Inu, Inu Campania, DICIV/Università di Salerno

Carolina Giaimo

Giunta esecutiva nazionale Inu, Cdn Inu, Direttrice UI, DIST/Politecnico di Torino

Carmen Giannino

Cdn Inu, Ufficio di presidenza Inu, Redazione nazionale UI, Inu Lazio, Architetto

Benedetta Giudice

Referente Inu Giovani Piemonte e Valle d'Aosta, DIST/Politecnico di Torino

Francesco Licheri

Presidente Inu Sardegna, Ingegnere

Valeria Lingua

Ufficio di presidenza Inu, Inu Toscana, DIDA/Università di Firenze

Giampiero Lombardini

Presidente Inu Liguria, DAD/Università di Genova

Enrico Lorusso

Inu Lazio, Avvocato

Roberto Mascarucci

Presidente Inu Abruzzo e Molise, Dip. Architettura/Università G. d'Annunzio Chieti-Pescara

Francesco Domenico Moccia

Segretario nazionale Inu, Giunta esecutiva nazionale Inu, Presidente Inu Campania, già Professore ordinario/ Università di Napoli Federico II

Francesca Moraci

Inu Calabria, Dip. Architettura e Territorio/Università Mediterranea di Reggio Calabria

Pierguido Morello

Segretario Inu Alto Adige-Südtirol, Architetto

Emilio Natarelli

Inu Abruzzo e Molise

Simone Ombuen

Ufficio di presidenza Inu, Inu Lazio, Dip. Architettura/Università Roma Tre

Giovanni Ottaviano

DiBT/Università del Molise

Fortunato Pagano

Presidente onorario Inu Lombardia, Avvocato

Domenico Passarelli

Giunta esecutiva nazionale Inu, Presidente Inu Calabria, Dip. PAU/ Università Mediterranea di Reggio Calabria

Rosario Pavia

Responsabile Community Inu Porti, città, territori, già Professore ordinario Dip. Architettura/Università G. d'Annunzio Chieti-Pescara

Alessio Piancone

Segretario regionale Inu Marche, Comune di Ancona

Pierluigi Properzi

Presidente Inu Abruzzo e Molise, DICEAA/Università dell'Aquila

Raffaella Radoccia

Inu Abruzzo e Molise, Architetto, PhD

Laura Ricci

Inu Lazio, PDTA/Sapienza Università di Roma

Francesco Rotondo

Presidente Inu Puglia, DICEA/ Università Politecnica delle Marche

Silvia Saccomani

Inu Piemonte e Valle d'Aosta, già DIST/Politecnico di Torino

Francesco Sbeti

Presidente Inu Edizioni, Architetto

Francesco Scorza

Presidente Inu Basilicata, Scuola di Ingegneria/Università della Basilicata

Marichela Sepe

Ufficio di presidenza Inu, Cdn Inu, Responsabile Inu Community Spazio Pubblico, ISMed CNR, DiARC/ Università di Napoli Federico II

Stefano Stanghellini

Presidente onorario Inu, già Professore ordinario/Università IUAV di Venezia

Michele Talia

Presidente nazionale Inu, Giunta esecutiva nazionale Inu, già Professore ordinario SAAD/Università di Camerino

Marco Tamburini

Vice Presidente Inu Lazio, Architetto

Simona Tondelli

Tesoriere Inu, Giunta esecutiva nazionale Inu, DA/Università di Bologna

Chantal Treves

Dirigente Pianificazione territoriale/ Regione Autonoma Valle d'Aosta

Giuseppe Trombino

Presidente Inu Sicilia, DARCH/ Università di Palermo

Sandra Vecchietti

Presidente Inu Emilia-Romagna, Cda Inu Edizioni, Architetto

Viviana Veschi

Segretaria regionale Inu Marche, Architetto

Anna Viganò

Presidente Inu Trentino, Pianificatrice del territorio e urbanista

Consiglio direttivo Inu Lombardia**Consiglio direttivo Inu Toscana****Consiglio direttivo Inu Veneto**

BLOCK

di Gosia Turzeniecka, 2016



Gosia Turzeniecka nasce a Opoczno (Polonia). Dopo aver conseguito la maturità artistica a Łódź, si stabilisce in Italia dove si diploma all'Accademia Albertina di Belle Arti di Torino, specializzandosi nella tecnica ad acquerello e china su carta. Fa parte del circuito artistico torinese rappresentato dalla galleria 41artecontemporanea. Partecipa alle più importanti fiere d'arte e a diverse gallerie in Europa, entrando in prestigiose collezioni private di arte contemporanea. La sua capacità nel cogliere e sintetizzare con immediatezza elementi della vita quotidiana e della natura la porta a partecipare ad eventi performativi e a collaborare con il mondo del teatro, danza e musica. Tiene workshop e laboratori di pittura incentrandosi sulla tecnica della pittura dal vivo. Partecipa a diverse residenze artistiche, tra cui Casa Casorati a Pavarolo. Per l'editore Einaudi illustra le copertine di testi letterari.

www.gosiaturzeniecka.com

